



Plano de Ação para a Regeneração Urbana: abordagem holística à
reabilitação urbana.

O caso de Manteigas

Carolina Carli

Dissertação de Mestrado em Economia e Gestão do Ambiente

Orientada por:

Professora Doutora Maria Isabel Rebelo Teixeira Soares

e

Vilma Marlene da Silva

2016

Nota biográfica

Carolina Carli é natural de Milão, Itália, onde nasceu a 9 de setembro de 1990.

Completoou a licenciatura em Ciências e Tecnologias para o Ambiente e o Território na Università degli Studi di Milano, no ano de 2013, tendo dado seguimento à constante aposta na aprendizagem com o ingresso no Mestrado em Economia e Gestão do Ambiente na Faculdade de Economia da Universidade do Porto em 2014.

Agradecimentos

Esta dissertação de Mestrado só foi possível pela participação de inúmeras pessoas que me ajudaram a superar todas as fases do meu longo percurso, a todas elas gostaria de agradecer a sua colaboração numa ampla serie de vertentes.

Não podia deixar de começar por agradecer aos meus pais, Italo e Ivana, por todos os ensinamentos que macacaram e me orientaram ao longo das minhas decisões. A sua ajuda e o seu apoio permitiram estar hoje aqui a apresentar esta dissertação.

À Professora Doutora Isabel Soares pelos seus conhecimentos científicos e apoio sem qualquer hesitação, pelo acompanhamento e procura de soluções por problemas e dificuldades surgidas nesta dissertação, a sua ajuda direta e indireta é que permitiu a realização desta dissertação. As suas qualidades humanas não podem deixar de ser destacadas, bem como as suas palavras nos momentos certos. O seu percurso académico é o reflexo de todas estas suas qualidades.

À minha orientadora de estágio, Vilma Silva, gostaria de registar a minha grande admiração e agradecer pelos ensinamentos e conselhos dados. Sem a sua participação e disponibilidade, esta dissertação nunca teria ganho forma. Acolhendo-me na sua empresa de braços abertos acompanhou-me no crescimento profissional e pessoal.

À Prof. Doutora Cristina Chaves pela sua dedicação ao Mestrado e pelo constante apoio. A sua ajuda e a sua visão do mundo, o incentivo no desenvolvimento das minhas capacidades científicas desde o início do curso, foram fundamentais. A sua formação académica e pessoal e a sua força são uma admirável fonte de inspiração.

Ao presidente da Câmara de Manteigas, o Doutor José Manuel Custódia Biscaia, agradeço pelo apoio prestado e pelo interesse demonstrado na elaboração desta tese. Fica aqui registada a minha gratidão pela sua preciosa ajuda e compreensão, basilares para o desenvolvimento desta dissertação.

Ao vice-presidente da Câmara de Manteigas, José Manuel Saraiva Cardoso, agradeço pela sua disponibilidade e a sua sabedoria. A sua paixão para o concelho de Manteigas foi fonte de inspiração.

Ao Senhor Engenheiro João Gabriel Craveiro Leitão da Câmara de Manteigas, pela sua ajuda e prontidão na disponibilização dos dados camarários. A sua forma de estar e os seus conhecimentos merecem a minha admiração.

Agradeço toda a equipa da Território XXI – Gestão Integrada do Ambiente e do território, LDA, pelos ensinamentos, pelo suporte moral e profissional que ofereceram-me ao longo do meu estágio.

Gostaria de agradecer aos meus colegas, em particular ao Gonçalo Fernandes, pela sua incansável e prestável ajuda, sempre com boa disposição.

A todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

Resumo

Mais da metade da população mundial vive nas cidades e prevê-se que em 2050 serão mais de três quartos. A cidade pode ser considerada como um ecossistema complexo capaz de fornecer diversos serviços às componentes que o constituem. A contínua expansão dos centros urbanos dificulta o equilíbrio deste ecossistema constituindo um desafio para as políticas de ordenamento do território. A reabilitação urbana surgiu como instrumento para enfrentar as problemáticas das cidades atuais.

Esta dissertação pretende analisar o conceito de cidade como ecossistema e a reabilitação urbana como instrumento de intervenção estudando a sua evolução ao longo do tempo e os seus impactos económicos, sociais e ambientais.

Durante o estágio curricular decorrido na Território XXI - Gestão Integrada do Território e do Ambiente, LDA, surgiu a possibilidade de aplicar concretamente um dos instrumentos da reabilitação urbana, o Plano de Ação para a Regeneração Urbana, para o Município de Manteigas. Com este caso prático pretende-se demonstrar quais são as intervenções apoiadas pelo programa Portugal 2020, os objetivos da regeneração urbana, a sua relevância e as suas limitações.

Abstract

More than half the world population lives in cities and it is predicted that by 2050 will be more than three quarters. The city can be considered as a complex ecosystem able to provide various services to components that constitute it. The continued expansion of cities makes it difficult to sustain the balance of this ecosystem, is a challenge for urban planning policies. Urban regeneration has emerged as a tool to address the issues of current cities.

This dissertation analyzes the concept of the city as an ecosystem and urban rehabilitation as an urban planning instrument studying the evolution over time and economic, social and environmental impacts of urban rehabilitation.

During the traineeship at Território XXI - Gestão Integrada do Território e do Ambiente, LDA, I had the possibility of applying a specific instrument of urban renewal, the Action Plan for Urban Regeneration, for the Municipality of Manteigas. This case study aim to demonstrate which interventions are supported by Portugal 2020, the objectives of urban regeneration, its relevance and its limitations.

Índice

I.	Índice das figuras.....	3
II.	Índice das tabelas.....	4
III.	Lista das abreviaturas.....	5
	Introdução.....	8
	Parte I – A reabilitação e a regeneração urbana.....	10
1	Cidade como ecossistema.....	11
2	Os serviços do ecossistema urbano.....	13
2.1	A classificação dos serviços do ecossistema urbano.....	13
2.1.1	Serviços de provisionamento de recursos.....	13
2.1.2	Serviços de regulação.....	14
2.1.3	Serviços de suporte.....	16
2.1.4	Serviços culturais e de lazer.....	16
2.1.5	Desserviços do ecossistema urbano.....	17
2.2	Determinação do valor dos serviços do ecossistema urbano.....	18
2.3	O ecossistema urbano e o planeamento.....	21
3	A reabilitação e a regeneração urbana.....	24
3.1	O conceito.....	24
3.2	Reabilitação e o seu Enquadramento Histórico.....	26
3.3	Evolução das Políticas Urbanas em Portugal.....	32
4	O planeamento do território no Portugal 2020.....	44
4.1	Cidades sustentáveis 2020.....	47
4.2	Instrumentos de operacionalização.....	50
4.2.1	Plano de Ação para a Reabilitação Urbana.....	53
5	Impactos da reabilitação urbana.....	56
5.1	Económicos.....	56
5.2	Sociais.....	60
5.3	Ambientais.....	62
	Parte II – O Município de Manteigas.....	66
1	Plano de Ação para a Reabilitação Urbana do Município de Manteigas.....	67
2	Área de estudo.....	71
3	Diagnóstico.....	79
3.1	Aspetos ambientais.....	79

3.2	Aspetos sociais	81
3.3	Aspetos económicos	87
4	As intervenções precedentes	93
5	Análise SWOT	96
5.1	Pontos fortes	96
5.2	Pontos fracos.....	97
5.3	Oportunidades	97
5.4	Ameaças	98
6	Estratégia do PARU	99
6.1	As intervenções previstas	103
6.1.1	Ações de qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano	104
6.1.2	Ações de recuperação, expansão e valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e infraestruturas verdes	107
6.1.3	Ações de qualificação e modernização dos edifícios públicos, visando a dinamização de atividades económicas em meios urbanos.	109
7	Resultados esperados	112
	Conclusões	114
	Bibliografia	115
	Leis consultadas	120
	Websites consultados	121
	ANEXO I – Centros urbanos complementares	122
	ANEXO II – Aviso CENTRO - 16 - 2016 – 01	124
	ANEXO III – Distribuição da dotação financeira	136
	ANEXO IV – Planta das ARUs e das zonas prioritárias.....	138

I. Índice das figuras

Figura 1 Enquadramento do processo da avaliação dos benefícios do ecossistema.	18
Figura 2 Leme da estratégia Cidades Sustentáveis 2020.	49
Figura 3 Quantidade média de materiais, energia e água utilizados por m ² por ano.	65
Figura 4 Localização do concelho de Manteigas e freguesias do Município.	71
Figura 5 Fogos licenciados (N.º) em construções novas para habitação familiar no concelho de Manteigas e nas freguesias de Santa Maria e São Pedro entre 1995 e 2015.	76
Figura 6 Edifícios concluídos (N.º) por tipo de obra entre 1995 e 2015.	77
Figura 7 População residente no concelho de Manteigas e na sub-região da BSE por grandes grupos etários, desde 1960 até 2011.	82
Figura 8 Índice de envelhecimento para a sub-região BSE e Manteigas, desde 1960 até 2011.	83
Figura 9 Nível de escolarização da população residente nas zonas prioritárias, 2011.	86
Figura 10 Poder de compra per capita, por localização geográfica. Dados bienais entre 2005 e 2013.	87
Figura 11 Numero de empresas transformadoras, por tipologia, sediadas no concelho de Manteigas entre 2004 e 2012.	89
Figura 12 Posto de Turismo de Manteigas.	104

II. Índice das tabelas

Tabela 2 Valores médios in US\$/hectare/ano (2013) dos benefícios proporcionados pelos serviços dos ecossistemas urbanos.....	20
Tabela 3 Custos e benefícios da reabilitação urbana em S. Paulo (Lisboa).	58
Tabela 4 Indicadores de realização e de resultados da PI 6.5 do POR-C para 2023.	70
Tabela 4 DAP dos visitantes do Parque Nacional da Serra de Estrela para a conservação dos serviços do ecossistema.....	80
Tabela 5 População residente nos concelhos da sub-região das Beiras e da Serra de Estrela...	81
Tabela 6 Estrutura da população por grandes grupos etários e índice de envelhecimento, 2011.	84
Tabela 7 Síntese das metas, dos custos e dos financiamentos das ações de qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano.....	106
Tabela 8 Síntese das metas, dos custos e dos financiamentos das ações de qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano.....	108
Tabela 9 Síntese das metas, dos custos e dos financiamentos das ações de qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano.....	110
Tabela 10 Síntese do financiamento das intervenções do PARU.	111
Tabela 11 Metas do PARU para 2018 e 2023.....	112

III. Lista das abreviaturas

ACRRU - Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística

AIDUS - Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável

ALEL - Área de Localização de Empresas Locais

AP - Acordo de Parceria

ARU – Área de reabilitação Urbana

ARU-CH - Área de reabilitação Urbana do Centro Histórico de Manteigas

ARU-FRZAAE - Área de reabilitação Urbana da Frente Ribeirinha do rio Zêzere e Área de Atividades Económicas de Manteigas

BEI - Banco Europeu de Investimento

BSE – sub-região das Beiras e Serra da Estrela

CAE - Classificação das Atividades Económicas

CE - Comissão Europeia

CEE - Comunidade Económica Europeia

ETAR - Estações de Tratamento de Águas Residuais

CCDR-C - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

COVs - Compostos Orgânicos Voláteis

CS2020 – Cidades Sustentáveis 2020

DAP - Disponibilidade a Pagar

DGOTDU - Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

DGSU - Direção-Geral dos Serviços de Urbanização

ECU - European Currency Unit

EEM - Estrutura Ecológica Municipal

FDU - Fundos de Desenvolvimento Urbano

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FFH - Fundo de Fomento de Habitação

FMI - Fundo Monetário Internacional

FSE - Fundo Social Europeu

GTL - Gabinetes Técnicos Legais

GWP - Global Warming Power

ICNF - Instituto da Conservação da Natureza e da Floresta

IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT - Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis

INE – Instituto Nacional de Estatística

IORU - Intervenção Operacional de Renovação Urbana

IRS - Imposto de Rendimento Singular

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

JESSICA – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas

LAI - Leaf Area Index

MEA – Millenium Ecosystem Assesment

PAPF - Programa de Apoio à Pintura de Fachadas

PAICID - Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas

PAMUS - Plano de Mobilidade Urbana Sustentável

PARU - Plano de Ação para a Regeneração Urbana

PEDI-BES 2020 - Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal Beiras e Serra da Estrela 2020

PDM - Plano Diretor Municipal

PEDU - Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano

PER - Programa Especial de Realojamento

PERID - Programa de Recuperação de Imóveis Degradados

PGR - Planos Gerais de Reconstrução

PGU - Planos Gerais de Urbanização

PI – Prioridade de Investimento

PIB - Produto Interno Bruto

PME - pequenas e médias empresas

PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do território

POR - Programa Operacional Regional

PP - Plano de Pormenor

PRAUD - Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas

PRID - Programa para a Recuperação de Imóveis Degradados

PROT – Programa Regional de Ordenamento do Território

PRU - Parcerias para a Reabilitação Urbana

QCA - Quadros Comunitários de Apoio

QCA II - Quadro Comunitário de Apoio II

QCA III – Quadro Comunitário de Apoio III

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RAN – Reserva Agrícola Nacional

RECRUA - Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados

RECRIPH - Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal

REHABITA - Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas

REN – Reserva Ecológica Nacional

RGEU - Regulamento Geral das Edificações Urbanas

RGR - Regulamento Geral do Ruído

RESEUR - Regulamento Específico da Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos

RJRU - Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

RU – Reabilitação Urbana

SE – Serviços do Ecossistema

TEEB - The Economics of Ecosystem and Biodiversity Project

UE – União Europeia

VAB - Valor Acrescentado Bruto

VP - Valor Presente

WTP - Willing to Pay

ZIA - Zona Industrial Abandonada

Introdução

Mais da metade da população mundial vive nas cidades e prevê-se que em 2050 serão mais de três quartos (Heilig 2012). Deste modo a sociedade moderna pode ser definida como sociedade urbana. Com o aumento da urbanização assistiu-se a uma progressiva dissociação entre o ecossistema natural e as próprias cidades, bem como os seus habitantes (Gómez-Baggethun *et al.* 2013).

A presente dissertação visa explorar o papel da reabilitação urbana na salvaguarda e na revitalização dos centros urbanos considerados como um ecossistema que integra valores ecológicos, ambientais, económicos e sociais. No desenvolvimento de um projeto de regeneração urbana é preciso considerar muitas componentes, não apenas a qualidade de vida dos residentes mas também a economia do centro urbano e a sua qualidade ambiental. A integração das metas de sustentabilidade para a dinâmica do projeto não é espontânea, envolve a criação de um processo específico pró-ativo apoiado pela maioria das partes interessadas no projeto, incorporando abordagens holísticas, interdisciplinares e participativas (Pérez *et al.* 2013). Para este efeito será estudado um caso prático de planeamento do território desenvolvido durante o estágio curricular que decorreu na empresa Território XXI - Gestão Integrada do Território e do Ambiente, LDA entre janeiro e julho de 2016. Entre os vários projetos desenvolvidos durante o estágio, foi escolhido analisar como caso de estudo para esta dissertação o Plano de Ação para a Regeneração Urbana do Município de Manteigas em virtude das suas peculiares características ambientais.

A revisão da literatura será desenvolvida ao longo da dissertação, dadas as características da temática escolhida. A presente dissertação organiza-se em duas partes, a primeira dedicada ao enquadramento teórico e a segunda ao caso pratico. No primeiro capítulo da parte I, é apresentada a visão que contempla a cidade como um ecossistema capaz de fornecer vários serviços e benefícios que serão classificados no capítulo 2. Neste capítulo serão também descritas as metodologias para a valorização e a quantificação dos serviços do ecossistema, bem como será explicada a dificuldade na utilização dos mesmos nos processos de planeamento. A reabilitação urbana é a componente do planeamento que mais assenta numa abordagem holística que considera a cidade como um ecossistema, o seu conceito e a sua evolução ao longo dos anos, são abordados no terceiro capítulo onde

serão apresentadas também as políticas a nível europeu e a nível nacional que fomentaram a reabilitação urbana. O capítulo 4 expõe as políticas de reabilitação urbana atualmente em vigor no programa Portugal 2020, nomeadamente a abordagem estratégica delineadas no documento Cidades Sustentáveis 2020. Como um dos pontos fulcrais exigido pela União Europeia é a efetiva realização das ações de reabilitação urbana, são apresentados os instrumentos de operacionalização previstos neste programa. Destes, particular destaque é dado aos Planos de Ação para a Regeneração Urbana (PARU) previstos nos Programas Operacionais Regionais; considerando que o caso prático incide na Vila de Manteigas, localizada na Região Centro, será efetuada uma análise dos instrumentos financeiros e dos fundos disponíveis para estes planos de ação que se concentra nos recursos disponibilizados pelo Programa Operacional da Região Centro, em particular para os centros urbanos complementares tais como a Vila de Manteigas. No quinto capítulo são avaliados os impactos que as políticas e as intervenções de reabilitação tiveram nas três componentes da sustentabilidade (economia, sociedade, meio-ambiente) e no turismo, sendo este último o grande favorecido pelas ações de reabilitação urbana.

Por fim, na segunda parte, é apresentado o Plano de Ação para a Regeneração Urbana de Manteigas. Para o efeito, apresenta-se no primeiro capítulo os procedimentos específicos da elaboração dos PARU para os centros urbanos complementares da Região Centro e no segundo capítulo apresenta-se a área de estudo. No terceiro capítulo é desenvolvido um diagnóstico da área de estudo, no capítulo seguinte estão resumidas as intervenções que o Município de Manteigas já efetuou no âmbito da reabilitação urbana. No capítulo 5 apresenta-se uma análise SWOT que permite identificar as problemáticas que o plano deve resolver, segue o capítulo onde é ilustrada a estratégia para tal. Uma vez feita a análise e elaborada a estratégia, a secção 6.1 expõe um conjunto de ações que a Câmara Municipal pretende desenvolver devidamente orçamentadas, para evidenciar a eficiência e a capacidade de execução da mesma são apresentadas algumas intervenções precedentemente efetuadas com sucesso pelo Município. Finalmente, segue um capítulo (7) onde são retiradas algumas conclusões finais bem como algumas sugestões para pesquisas e aprofundamentos futuros.

Parte I – A reabilitação e a regeneração urbana

1 Cidade como ecossistema

O conceito de “serviço do ecossistema” (SE) nasceu na década de 70 mas ganhou relevância na literatura científica a partir dos anos 90 (De Groot *et al.* 2010). É a partir do século XX que surgiram as primeiras preocupações da sociedade perante modelo de desenvolvimento moderno, atualmente a percepção pública da necessidade de proteger o capital natural e o reconhecimento dos serviços que o ecossistema aloca para a população, são duas temáticas amplamente debatidas não apenas pela comunidade científica (Jansson 2013). O conceito de serviço do ecossistema foi integrado e assumiu um certo consenso após a publicação do Millennium Ecosystem Assessment (MEA) em 2005 que distinguiu entre os serviços de provisionamento, de regulação, de suporte e culturais (De Groot *et al.* 2010, Jansson 2013). O MEA desenvolveu em 2007 o The Economics of Ecosystem and Biodiversity Project (TEEB) onde os países do G8 reunidos em Potsdam, o governo alemão propôs um estudo sobre "A Economia dos Ecossistemas e Biodiversidade" para abordar alguns dos desafios em pesquisa e implementação de serviços de ecossistema. O TEEB analisa o benefício econômico global da diversidade biológica, os custos da perda de biodiversidade e a incapacidade de tomar medidas de proteção contra os custos da conservação efetiva e uso sustentável.

Antes de mais, é preciso definir o conceito de ecossistema em si. Existem várias definições dos serviços do ecossistema, Jansson (2013) reporta a definição genérica de Daily (1997): “os serviços dos ecossistemas são as condições e processos através dos quais os ecossistemas naturais e as espécies que os compõem, sustentam e satisfazem a vida humana”.

O debate ainda se encontra em aberto, bem como a definição dos serviços do ecossistema ainda é conflituosa, embora, com o crescer do corpo da literatura e das standardizações propostas pelo MEA, o consenso parece mais próximo do que nunca (De Groot *et al.* 2010).

O MEA (2005) define os serviços do ecossistema como os gerados pelas próprias funções do ecossistema que por sua vez são sustentadas por estruturas e processos biofísicos chamados "serviços de suporte". As funções dos ecossistemas são, portanto, intermediário entre processos e serviços do ecossistema e podem ser definidas como “a capacidade dos ecossistemas de fornecer bens e serviços que satisfaçam as necessidades humanas, direta

e indiretamente ". O uso de um bem ou de um serviço do ecossistema gera um certo benefício que pode ser calculado economicamente.

Como qualquer outro ecossistema, a cidade assenta a sua sobrevivência no ecossistema e nas suas componentes que permitem o sustentamento a longo prazo das espécies vitais que o compõem (Pickett *et al.* 2008, Gómez-Baggethun e Barton 2013).

Em 2008 (Pickett *et al.*) definiu o ecossistema urbano como o ecossistema onde as infraestruturas cobrem larga parte da superfície ou como as superfícies densamente habitadas. Na literatura existem duas macrodefinições de ecologia urbana, uma científica e uma segunda mais específica para o planeamento urbano. Os estudos científicos no âmbito ecológico, a ecologia urbana entende-se como o estudo da distribuição e a abundancia dos organismos vivos na cidade e na sua área envolvente e dos recursos biogeoquímicos na área urbana, enquanto no âmbito do planeamento, a ecologia urbana foca-se no estudo das amenidades (positivas e negativas) que as cidades oferecem às populações como ferramenta para as políticas de planeamento capazes de reduzir os impactos ambientais (Pickett *et al.* 2008).

Os serviços do ecossistema urbano são gerados em *habitats* diferentes que podem ser catalogados em dois macro grupos: os espaços verdes, que incluem parques, florestas urbanas, cemitérios, loteamentos livres, jardins e quintais, equipamentos verdes de desportos; os espaços azuis, que englobam riachos, lagoas, lagos artificiais e todos os espelhos de água (Elmqvist *et al.* 2015). Devido à alta concentração de utilizadores presentes nas cidades, os ecossistemas urbanos são geralmente caracterizados por uma procura elevada e o uso intensivo, característica típica dos bens públicos. A maioria dos serviços dos ecossistemas são de facto bens públicos e portanto de uso não-rival não-excluível ou bens comuns (uso rival mas não-excluível) e, como tais, implicam falhas de mercado e complexidade de análise (Costanza *et al.* 2014). O objetivo do próximo capítulo será identificar os serviços do ecossistema urbano e verificar os valores económicos associados.

2 Os serviços do ecossistema urbano

Neste capítulo os serviços do ecossistema urbano são classificados em quatro grandes classes de acordo com a classificação efetuada pelo MEA. Em seguida são reportados também os desserviços que o ecossistema urbano pode alocar para os seus habitantes. A seção 2.2 visa apresentar a determinação do valor dos serviços do ecossistema através de diversas metodologias; por fim a seção 2.3 intende expor as oportunidades e as dificuldades na utilização dos serviços do ecossistema como ferramenta para um planeamento mais sustentável.

2.1 A classificação dos serviços do ecossistema urbano

Existem várias abordagens metodológicas para a classificação e a avaliação dos serviços do ecossistema urbano, o MEA baseia-se numa visão antropocêntrica, uma vez que estuda os benefícios para a população humana, seguida por vários autores, por exemplo Boyd *et al.* (2007) definem os serviços do ecossistema como os elementos ecológicos diretamente consumidos ou utilizados para criar o bem-estar humano.

Por efeito desta dissertação, são classificados apenas os serviços do ecossistema urbano com base numa revisão bibliográfica selecionando os artigos científicos que avaliam os SE na sua totalidade baseando-se na classificação de MEA e TEEB, em virtude do facto que a maior parte da literatura foca-se apenas num ou dois serviços em específico (De Groot et al. 2010, Haase et al. 2014).

2.1.1 Serviços de provisionamento de recursos

A agricultura urbana nos campos periurbanos, nos telhados, nos quintais e nos jardins constituem uma pequena parte da produção agrícola e providenciam apenas uma parte irrisória dos alimentos consumidos nas metrópoles (Gómez-Baggethun e Barton 2013), embora possa constituir uma parte mais relevante nos centros urbanos mais periféricos. Contudo, a agricultura urbana resulta de uma opção estratégica para os habitantes das cidades não apenas para enfrentar a crise económica, mas também para obter alimentos biológicos sem incorrer nas incertezas da sua origem. Gómez-Baggethun e Barton (2013) reporta a função estratégica da produção urbana em períodos de crise, refere como exemplo um estudo feito por Altieri *et al.* (1999) onde é estimada a produção alimentar urbana em Havana como medida de resiliência ao embargo americano, em 1996 a cidade

produziu 8500 toneladas de alimentos, entre os quais 7.5 milhões de ovos e 3650 toneladas de carne.

Por sua vez, os espaços verdes e cultivados na área urbana oferecem outros serviços intrinsecamente interligados; fornecem um habitat para as espécies polinizadoras, permitem a dispersão de sementes e aumentam a biodiversidade (Gómez-Baggethun e Barton 2013, Jansson 2013). Como efeito secundário, os jardins urbanos podem constituir uma fonte de resiliência para a área urbana envolvente (Jansson 2013).

A água é um elemento fundamental pela sobrevivência do ecossistema urbano e das suas componentes. O incremento da superfície impermeabilizada nas áreas urbanas reduz a capacidade de percolação do solo incrementando o fenómeno de *runoff* (escorrimento superficial) da água, determinando o aumento da suscetibilidade às cheias e às inundações (Gómez-Baggethun e Barton 2013) e o enfraquecimento da resiliência urbana. Quanto menor é a quantidade de água que percola naturalmente no solo, maior é a concentração de poluentes (Jansson 2013), tornando-se a sua purificação fundamental especialmente pela espécie humana que ocupa o ecossistema. A cobertura vegetal, para além de muitos outros benefícios que serão discutidos mais a frente, reduz a velocidade dos fenómenos de cheias e mitiga os impactos dos fenómenos extraordinários em contínuo aumento (Jansson 2013).

O TEEB (2010) ressalva também a importância das plantas e das ervas do ecossistema urbano por fins médicos.

2.1.2 Serviços de regulação

Os serviços de regulação do clima detêm um papel principal no bem-estar da população urbana, na mitigação das mudanças climáticas, na redução da poluição do ar e no controlo da temperatura (Gómez-Baggethun e Barton 2013, Jansson 2013, Larondelle *et al.* 2013).

As cidades são caracterizadas por uma elevada concentração e produção de gases com efeito de estufa, entre os principais o dióxido de carbónio (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (NO₂), clorofluorcarbonetos (CFC) e ozono troposférico (O₃). As árvores e a cobertura vegetal em geral, funcionam como um armazém de CO₂ devido ao processo fotossintético. O volume de CO₂ armazenado é diretamente proporcional a biomassa vegetal (Gómez-Baggethun e Barton 2013, Larondelle e Haase 2013). McPherson *et al.*

(1997) conduziu um estudo sobre a absorção de carbono e o sequestro de poluição do ar em Chicago. Segundo este estudo, a cidade consegue absorver cerca de 17 toneladas métricas de carbono por ano por hectare sequestrando por ano uma média de 5575 toneladas métricas de elementos poluentes do ar.

A vegetação assegura outro serviço fundamental pelo equilíbrio do ecossistema: o controlo da temperatura. Pelas suas próprias características, criam-se nas cidades as “ilhas de calor”, ou seja, áreas cuja temperatura é mais elevada da média da cidade devido à elevada concentração de solo impermeabilizado, de infraestruturas e construções e de trânsito. A cobertura vegetal e a copa das árvores absorvem o calor através do processo da evapotranspiração e fornecem sombra e humidade diminuindo a temperatura (Gómez-Baggethun e Barton 2013, Jansson 2013, Larondelle e Haase 2013). O aumento da vegetação seria, portanto, desejável e estratégica para as cidades considerando os efeitos positivos na temperatura que se refletem numa menor procura energética, melhor qualidade do ar e saúde humana.

Os espaços verdes detêm também uma função reguladora sobre a polinização. A fragmentação dos habitats criada pela expansão das áreas urbanizadas determinou o declínio das espécies polinizadoras, um mosaico urbano caracterizado por áreas verdes pode potencialmente contribuir pela resiliência e o equilíbrio do ecossistema urbano permitindo a instalação de grupos funcionais de polinizadores e promovendo a dispersão de sementes (Jansson 2013).

O impacto benéfico das áreas verdes no contexto urbano para a saúde humana, é um conceito cada vez mais explorado na literatura, de acordo com Jansson (2013), a proporção de espaços verde no ambiente onde a população vive, demonstra uma correlação positiva com a saúde geral percebida dos residentes.

O trânsito, as construções e as atividades humanas no geral produzem poluição acústica que afeta a saúde humana constituindo um grande problema das cidades (Gómez-Baggethun e Barton 2013), especialmente para aquelas em rápida evolução e expansão. Jansson (2013) reporta uma estimativa dos custos que este tipo de poluição comporta na União Europeia (UE) de cerca de 10 milhares de milhões por ano. O solo, as plantas e as árvores podem atenuar o ruído através da absorção, desviação, reflexão e refração das ondas sonoras.

Outro serviço que o ecossistema urbano fornece, é a capacidade de filtrar, reter e decompor os nutrientes e os resíduos orgânicos dos efluentes urbanos através da diluição, da assimilação e da recomposição química (TEEB 2010).

2.1.3 Serviços de suporte

Como qualquer ecossistema, o ecossistema urbano fornece o habitat físico para as espécies que o compõem, incluindo o ser humano. A presença de habitat diversos e diversificados, é fundamental para o equilíbrio do ecossistema e do ciclo vital das suas espécies ((TEEB 2010). Embora o ecossistema urbano não seja caracterizado pela variedade de habitats, é possível implementar medidas que ajudem a biodiversidade tais como a construção de telhados verde, “*green rooftop*”, espaços verde e azuis (Jansson 2013).

2.1.4 Serviços culturais e de lazer

Esta última categoria refere-se aos benefícios não-materiais e socio-ecológicos de que as pessoas usufruem quando em contacto com a natureza, tais como o lazer, os valores estéticos, espirituais, os efeitos psicológicos e o turismo (Haase *et al.* 2014).

Os serviços dos espaços verdes têm impactos relevantes na vida humana, fornecem múltiplas oportunidades para o exercício físico, melhoram a saúde mental e o processo cognitivo, são usufruídos para a educação ambiental e como sítio onde as pessoas passam o próprio tempo livre (Gómez-Baggethun e Barton 2013, Elmqvist *et al.* 2015). De acordo com Elmqvist *et al.* (2015), o acesso a espaços verdes nas cidades está relacionado também com a longevidade e a redução do *stress*.

Mayer *et al.* (2004) afirma ainda que os espaços verdes numa cidade são capazes de criar ligações afetivas com os seus habitantes, criando um sentimento de comunidade que leva os próprios residentes a cuidar dos espaços verdes.

2.1.5 *Desserviços do ecossistema urbano*

Ao considerar os SE como os benefícios para o ser humano, surgem em contrapartida alguns *desserviços* definidos como “funções do ecossistema percebidos como negativos para o bem-estar humano” (Lyytimäki *et al.* 2009). Podem-se indicar varias problemáticas relacionadas com os espaços verdes: para o ambiente, a saúde humana e as infraestruturas mas também lados negativos menos tangíveis. Por exemplo, algumas espécies vegetais emitem compostos orgânicos voláteis (COVs) que podem contribuir indiretamente para o aumento da poluição e agravar os problemas do ozono.

Relativamente à saúde humana, é de salientar a problemática da polinização das plantas que pode criar reações alérgicas, a perceção negativa da presença de algumas espécies animais que podem ser transmissoras de doenças ou incomodar (mosquitos, por exemplo). De acordo com Bixler *et al.* (1997), os espaços verdes urbanos são percebidos como pouco seguros, podem criar sensação de insegurança. Ainda, a biodiversidade urbana pode danificar as infraestruturas, por exemplo a atividade microbiológica determina a decomposição das estruturas de madeira, ou criar barreiras à visibilidade de uma paisagem.

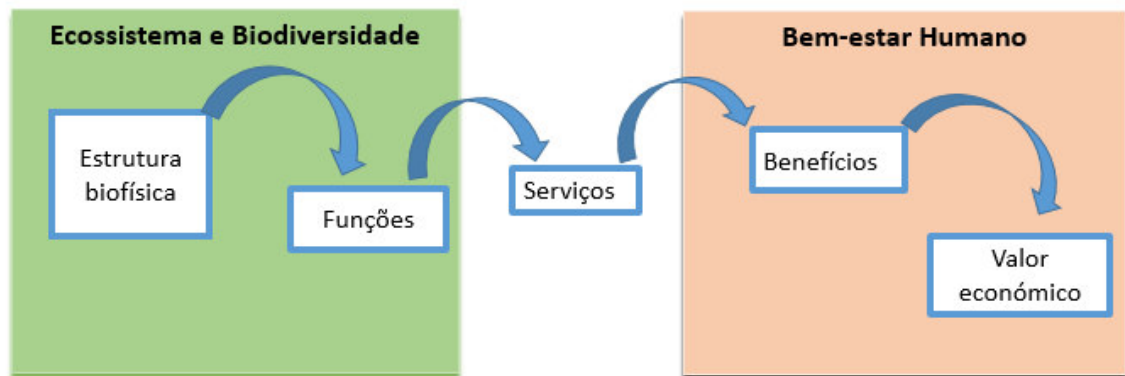
2.2 Determinação do valor dos serviços do ecossistema urbano

Para poder avaliar o valor dos serviços do ecossistema, é necessário antes de mais, quantifica-los. De acordo com De Groot *et al.* (2010), existem duas tipologias de indicadores aptos à quantificação dos serviços do ecossistema:

1. Indicadores de estado: descrevem qual processo ou componente do ecossistema fornece o serviço e em que quantidades (ex. biomassa em toneladas, *leaf area index*¹, LAI)
2. Indicadores de desempenho: descrevem em que quantidades o serviço pode ser potencialmente utilizado de forma sustentável (ex. colheita máxima sustentável de biomassa ou o efeito de LAI na qualidade do ar).

A avaliação económica dos serviços do ecossistema utiliza maioritariamente a segunda tipologia de indicadores consistindo na ponderação dos *trade-offs* para a realização de um objetivo, sendo que neste caso o objetivo é o bem-estar. O valor do ES é portanto a contribuição relativa do ecossistema para o alcance do objetivo (Costanza *et al.* 2014). A Figura 1 descreve visualmente o processo que interliga o ecossistema com o bem-estar humano.

Figura 1 Enquadramento do processo da avaliação dos benefícios do ecossistema.



Fonte: Elaboração própria, adaptado de De Groot *et al.* (2010).

¹ LAI [m^2/m^2] representa a quantidade de material da folha em um ecossistema e é geometricamente definida como a área total unilateral de tecido fotossintética por unidade de superfície do solo unidade. Esta variável representa a quantidade de material foliar em ecossistemas e controla as ligações entre a biosfera e a atmosfera através de vários processos como a fotossíntese, respiração, transpiração e chuva intercetção. Gobron, N. (2008). "Leaf Area Index (LAI)." *Terrestrial Essential Climate Variables for Climate Change Assessment, Mitigation and Adaptation*, GTOS 52.

A literatura económica reconhece duas grandes tipologias de valores: os valores de uso e os valores de não-uso. Os valores de uso são relacionados com o consumo direto de recursos extraíveis ou consumíveis do ecossistema, tais como o consumo de peixe, madeira, água, etc. Os valores de não-uso implicam o consumo indireto como por exemplo o uso de um espaço para o lazer e a apreciação estética; os valores de uso indireto se relacionam com os serviços prestados pela natureza, como ar e água-purificação, prevenção e polinização das culturas erosão. Um tipo de valor entre o de uso e o de não-uso é o valor da opção: o valor que damos em manter a opção aberta para usar os serviços dos ecossistemas no futuro, seja dentro do nosso próprio tempo de vida, ou para as gerações futuras (De Groot *et al.* 2010).

Existem vários métodos para avaliar economicamente os serviços do ecossistema, os mais comuns são a avaliação dos custos evitados e os custos de substituição dos serviços (*avoided and replacement costs*), a análise contingente ou a avaliação dos preços hedónicos (De Groot *et al.* 2010, Gómez-Baggethun e Barton 2013, Costanza *et al.* 2014, Haase *et al.* 2014). Outra variável que distingue os métodos de avaliação é a escala aos quais são aplicados, normalmente regional, a uma cidade ou a uma área da cidade.

Para efeito desta dissertação, utilizamos a título de exemplo um artigo científico que efetua a revisão de 25 casos de estudos que avaliaram os benefícios dos SE de forma monetária (Elmqvist *et al.* 2015).

Elmqvist *et al.* (2015) apresenta uma análise dos benefícios monetários gerados dos serviços dos ecossistemas providenciados pelas florestas urbanas em 25 estudos em regiões urbanas (20 nos Estados Unidos de América, 4 na China e 1 no Canada). Os benefícios foram quantificados em termos biofísicos, ou seja, com base em parâmetros físicos como por exemplo, a quantidade de carbono sequestrada ou armazenada pelas árvores por ano. Os autores escolheram por a tónica em cinco serviços, em específico:

- a) remoção da poluição (kg/hectare/ano)
- b) sequestro de carbono (toneladas/hectare/ano)
- c) armazenamento de carbono (toneladas/hectare/ano)
- d) poupança de energia (kWh/hectare/ano)
- e) redução dos eventos climáticos extremos (m³/hectares/ano)

Para tornar comparáveis os benefícios entre as cidades objetos de estudo, os autores calcularam a proporção de áreas verde através da percentagem de área da cúpula vegetal (*canopy index*) e dividiram os benefícios pelo total de áreas verdes de cada cidade. Os resultados indicam que os serviços do ecossistema urbano proporcionam entre 3.212 US\$ e 17.772 US\$. A Tabela 1 indica a estimativa do valor para cada uma das cinco variáveis. Nota-se que o serviço que fornece um valor monetário maior é o armazenamento de carbono seguido pela poupança de energia.

Tabela 1 Valores médios in US\$/hectare/ano (2013) dos benefícios proporcionados pelos serviços dos ecossistemas urbanos.

Serviço do Ecossistema	Valor médio	Range
Remoção da poluição (kg/hectare/ano)	647 \$/hectare/ano	60 - 2106
Sequestro de carbono (toneladas/hectare/ano)	395 \$/hectare/ano	58 - 702
Armazenamento de carbono (toneladas/hectare/ano)	3.125\$/hectare/ano	1.917 – 5.178
Poupança de energia (kWh/hectare/ano)	1.412\$/hectare/ano	34 - 1.908
Redução dos eventos climáticos extremos (m ³ /hectares/ano)	922 \$/hectare/ano	615 - 2.540

Fonte: Adaptação própria a Elmqvist et al. (2015)

Ressalva-se que os valores reportados na Tabela 1 não incluem outros serviços importantes pela população tais como os efeitos positivos pela saúde e o bem-estar social relacionados com valores de não uso, de facto a avaliação monetária não é indicada para a quantificação destes benefícios.

2.3 O ecossistema urbano e o planeamento

Os serviços do ecossistema são uma ligação funcional entre os seres humanos e a natureza. É importante considerar as interações entre os diferentes serviços dos ecossistemas e ordenamento do território nas regiões urbanas que são fortemente modificadas pela ação humana. Uma abordagem de serviços abrangente e integradora do ecossistema oferece oportunidades para a definição de metas de desenvolvimento sustentável (Niemelä *et al.* 2010). É cada vez mais reconhecido que os serviços dos ecossistemas precisam ser incorporados no planeamento urbano. No entanto, o "tradicional" calendário profissional exige um "imperativo de agir" baseado no que está prontamente disponível, o conhecimento existente e nas melhores práticas estabelecidas, sem a oportunidade de realizar uma nova e mais laboriosa pesquisa inibindo assim a inovação (Ahern *et al.* 2014). Apesar da importância que a temática dos serviços do ecossistema urbano está a assumir, especialmente a partir dos anos 90, a sua aplicação e utilização como ferramenta para o planeamento e o ordenamento do território é ainda limitada (De Groot *et al.* 2010, Gómez-Baggethun e Barton 2013, Ahern *et al.* 2014). Se reconhecer e quantificar os benefícios derivantes dos espaços verdes e azuis é uma tarefa complexa, considerar os mesmos no processo do planeamento do território, resulta ser ainda mais complicado (De Groot *et al.* 2010).

Niemelä *et al.* (2010) conduziram um estudo na Finlândia, país notoriamente progressista em matéria de urbanismo, para detetar quais são as dificuldades na integração dos conhecimentos sobre os serviços do ecossistema no planeamento. Neste estudo os autores entrevistaram 24 profissionais da área do planeamento do território de forma a individuar quais as dificuldades e os desafios para a utilização dos serviços do ecossistema para o ordenamento do território. Apenas um terço dos entrevistados estavam familiarizados com o conceito de “serviço do ecossistema”, demonstrando como se trate de um conceito novo e desconhecido para muitos atores no planeamento do uso do solo urbano, embora as questões basilares estejam incluídas nos princípios de ordenamento do território com base no desenvolvimento sustentável. Após uma sessão de esclarecimentos, os entrevistados estilaram uma bateria de vantagens e desvantagem da possível utilização dos ES como ferramenta de planeamento. Em termos práticos, apontaram a dificuldade da transferência entre o conceito e a sua utilização e a dificuldade de medição exata dos

benefícios. A um nível mais intrínseco levantam-se questões relacionadas com o próprio conceito de serviço do ecossistema. Por um lado, foi apontada a falta de inovação considerando-se que o planeamento sustentável já deveria integrar os princípios do ecossistema, por outro lado o conceito de ecossistema não é de imediata compreensão; ainda, os entrevistados exprimiram as próprias reservas relativamente à instrumentalização da natureza em virtude do facto de olhar para ela apenas como um instrumento que oferece benefícios. A utilização dos SE poderia facilitar a compreensão por parte dos funcionários estatais e da população da importância dos espaços verdes e azuis e da redução do impacto ambiental das atividades humanas.

A falta de clareza entre os profissionais não é o único obstáculo que impede a integração do conceito de ecossistema no planeamento, para que os serviços do ecossistema sejam incluídos no ordenamento do território, é preciso que existam ferramentas que quantificam e tornem de imediata compreensão a disposição espacial e temporal dos mesmos (De Groot *et al.* 2010). Atualmente existem vários estudos e projetos para o mapeamento dos serviços do ecossistema mas estes enfrentam três problemáticas comuns:

1. Custo: o mapeamento dos serviços do ecossistema implica o estudo interdisciplinar da área de intervenção, os custos do estudo aumenta progressivamente ao aumentar do seu pormenor (Gómez-Baggethun e Barton 2013);
2. Heterogeneidade: a multifuncionalidade de um ecossistema faz como cada um apresente características muito diferentes entre eles. Definir uma base estandardizada para o mapeamento dos serviços do ecossistema não é de toda coisa simples. Embora os estudos empíricos estejam a aumentar, estes não são transversais e portanto não reproduzíveis para outros ecossistemas (De Groot *et al.* 2010, Ahern *et al.* 2014);
3. Falta de diretrizes comuns: é preciso identificar um conjunto de indicadores consensuais, elaborar protocolos específicos por cada tipo de projeto, extensão espacial e objetivo, desenvolver um método de trabalho transdisciplinar que articula as respetivas contribuições e os métodos de trabalho de cientistas, profissionais de planeamento, partes interessadas e decisores e perceber a

importância de uma abordagem científica capaz de integrar os habitantes (Ahern *et al.* 2014).

Não obstante todas as dificuldades que o processo de integração do conceito holístico de ecossistema no planeamento enfrenta, as diretrizes europeias apontam para o desenvolvimento sustentável no respeito da natureza. A reabilitação urbana é um exemplo, considerando que é uma opção de planeamento que visa a sustentabilidade e a minimização dos impactos da urbanização para o ambiente integrando a componente social, económica e ambiental no processo de urbanização. É objetivo do próximo capítulo deslumbrar o conceito da regeneração urbana e o seu papel para um desenvolvimento urbano sustentável.

3 A reabilitação e a regeneração urbana

A reabilitação urbana tornou-se um elemento fundamental para as políticas das cidades em muitos países e regiões desde a década de noventa (Marques *et al.* 2010, Mendes 2013, Zheng *et al.* 2014), Couch (1990 in Zheng *et al.* (2014)) apresenta duas razões para sua crescente importância. Em primeiro lugar, as pessoas cada vez mais se concentram em áreas urbanas, nomeadamente de zonas urbanas antigas, dando adito à necessidade de renovação do tecido urbano. Em segundo lugar, a regeneração urbana responde à preocupação para a expansão urbana e o aumento das zonas rurais abandonadas. Apesar da importância da reabilitação urbana, a sua definição conceptual é ainda problemática (Mendes 2013) merecendo uma secção de explicação própria (3.1). Na secção 2.2 apresenta-se o enquadramento e a evolução da reabilitação urbana no contexto europeu desde o século XIX até aos anos 90, na secção 2.3 serão apresentadas as políticas europeias aplicadas ao caso português a partir dos anos de 90.

3.1 O conceito

A reabilitação urbana, no contexto português, é definida pelo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), Decreto-Lei n.º 307/2009, alterado pela Lei n.º 32/2012 de 14 de agosto, no seu segundo artigo, alínea j) como “*a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios*”. Portanto, o conceito de reabilitação urbana não assenta apenas na vertente imobiliária ou patrimonial, mas sim na integração e a coordenação das intervenções de forma a atingir soluções coerentes entre os aspetos funcionais, económicos, sociais culturais e ambientais das áreas sujeitas à reabilitação. Resulta como uma componente fundamental da política das cidades na medida em que visa não apenas a requalificação do parque habitacional, mas também a revitalização das cidades, em particular nas áreas mais degradadas do ponto de vista arquitetónico, ambiental, social e económico, de forma a criar cidades sustentáveis. Nesta ótica, os centros urbanos começam a ser considerados como um ecossistema composto por componentes físicas (edificado) mas a esfera social,

económica e ambiental torna-se fulcral impondo ao planeamento uma abordagem mais holística. A Lei de Bases da política pública dos solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 31/2014 de 30 de maio) acrescenta e legifera outra tipologia de planeamento no seu artigo 61º:

“1 — A reabilitação é a forma de intervenção territorial integrada que visa a valorização do suporte físico de um território, através da realização de obras de reconstrução, recuperação, beneficiação, renovação e modernização do edificado, das infraestruturas, dos serviços de suporte e dos sistemas naturais, bem como de correção de passivos ambientais ou de valorização paisagística.

2 — A regeneração é a forma de intervenção territorial integrada que combina ações de reabilitação com obras de demolição e construção nova e com medidas adequadas de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão e do potencial territorial.”

Ao longo dos anos, as políticas de gestão do espaço urbano distinguiram-se pela recorrência da raiz “re” testemunhando a necessidade de encontrar respostas aos desafios do desenvolvimento das áreas urbanas juntamente com a vontade de não perder as características culturais e arquitetónicas das mesmas (Mendes 2013). Podemos distinguir entre:

- **Revitalização urbana:** pretende aumentar a qualidade de vida das populações através da implementação de um processo de planeamento estratégico capaz de estabelecer diversos vínculos entre territórios, pessoas e atividades de modo a garantir a sustentabilidades entre diversos aspetos independentes possibilitando a sua interligação como por exemplo, o desempenho económico e financeiro, a sustentabilidade física e ambiental e coesão social e cultural (Moura *et al.* 2006);
- **Requalificação urbana:** tem como objetivo principal intervir de forma estratégica num determinado território proporcionando um melhor desempenho económico, cultural e social, através de trabalhos de construção e recuperação de espaços públicos como também de infraestruturas que possibilitam valorizar o património existente (Lopes 2013). Em muitos dos casos, a requalificação urbana promove um aumento da qualidade de vida nos centros urbanos, gerando assim, um conceito de centralidade urbana (Mendes 2013);

- **Renovação urbana:** este conceito comum em cidades da América do Norte e de França, visa renovar o centro das cidades através da demolição do edificado existente de modo a substituí-lo por edifícios com características diferentes destinados, principalmente, a atividades económicas, nomeadamente, a localização de escritórios e de grandes empresas que procuram a centralidade das cidades para desenvolverem as suas atividades económicas, adquirindo uma posição estratégica e favorável face a empresas de menor disponibilidade financeira (Lopes 2013).

Na literatura, a distinção entre estes conceitos semelhantes mas semanticamente e estrategicamente diferentes (Mendes 2013) não é clara. Zheng *et al.* (2014), por exemplo, usa de forma intercambiável o termo “regeneração urbana” e “reabilitação urbana” embora reconheça uma diferença de escala de atuação entre os dois conceitos. Claro é que todos estes conceitos subjazem à ideia da transformação urbana, independentemente do grau e da intensidade das melhorias visadas e aportadas nas condições de vida dos cidadãos. No caso da reabilitação urbana, de acordo com (Mendes 2013), a ideia da melhoria é associada com o desenvolvimento funcional ao nível da visibilidade e autoestima do território como resposta a um período de declínio.

3.2 Reabilitação e o seu Enquadramento Histórico

As cidades evoluem ao longo dos séculos paralelamente à evolução da sociedade. Mendes (2013) reporta o caso de Paris que, em 1853, de velha cidade medieval foi trespassada pelo novo sistema de *boulevards* abrindo o caminho ao desenvolvimento da cidade burguesa do século XIX. É durante o século XIX que o espaço urbano desenvolveu rapidamente para se adaptar ao rápido aumento dos seus habitantes devido a um conjunto de fatores, entre os quais diminuição da mortalidade, o aumento demográfico e a melhoria da mobilidade (Marques e Madeira 2010) e é a partir daqui que se começa a assistir na Europa à tomada de consciência do interesse de que se revestem certos monumentos como património arquitetónico, tendo vigorado até então sobre eles, apenas a noção de “monumento histórico” (Marques e Madeira 2010, Silva 2013).

Este século é marcado também pela revolução industrial que provocou enormes desequilíbrios na ocupação urbana relacionados com o défice de habitações disponíveis

para a crescente afluência das populações às cidades onde se localizavam as indústrias (Silva 2013). O fenómeno exige a elaboração de políticas de intervenção por parte dos governos, centrais e locais, no entanto na maior parte dos casos estes focavam-se apenas nas questões habitacionais, nas condições sanitárias e no sistema de circulação e transporte. A cidade sofreu uma expansão irregular deixando no seu centro um vazio urbano sucessivamente depauperado e desvalorizado económica e socialmente (Mendes 2013), ao mesmo tempo as áreas periurbanas que eram estreitamente rurais, sofreram profundas alterações. Silva (2013) identifica as alterações comuns que as cidades europeias sofreram:

- Demolição dos muros defensivos das vilas e cidades de fisionomia ainda medieval para dar lugar a novas áreas de expansão urbana e bairros, muitos deles destinados ao abrigo de conjuntos habitacionais;
- Implantação de planos de remodelação para as áreas centrais e históricas, através da demolição de estruturas fechadas de ruas estreitas e escuras e criar espaços mais amplos e adequados para enfrentar novas necessidades de circulação e transporte;
- Estabelecimento de um novo padrão de ocupação e de edificação, com o objetivo de enfrentar os graves problemas sanitários, decorrentes da forte concentração humana;
- Implantação de redes de infraestruturas públicas, nomeadamente distribuição de eletricidade, água e gás, saneamento, recolha de resíduos, transporte públicos;
- Construção de um conjunto de equipamentos coletivos de naturezas diversas;
- Realização de projetos de embelezamento urbano, de criação de espaços de cunho cívico e monumental, assim como de áreas verdes, os espaços azuis e os espaços públicos de lazer.

As primeiras preocupações relativas à noção de sítio urbano e de património internacional apareceram em 1925 (Silva 2013) e deram origem a uma série de conferências internacionais que visavam o respeito, a valorização, a conservação e a preservação dos monumentos históricos e que resultaram na publicação de diversas cartas, convenções e recomendações sobre o respeito e a conservação do património artístico (Lopes 2013). Em outubro de 1931 em Atenas, Grécia, realizou-se o 1º Congresso Internacional de

Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, cujas elações ficaram registadas num documento que ficou conhecido por Carta de Atenas, assinados pelos mais importantes arquitetos e urbanistas internacionais da época (Martins 2013). Esta Carta destaca a importância da preservação do património histórico, critica as intervenções efetuadas durante o século anterior e proporciona recomendações e orientações tanto a nível do urbanismo (habitação, trabalho, circulação e lazer) como ao nível do património histórico (qualidade artística, salubridade, modernidade, contemporaneidade e integração com o pressuposto de potenciar a longevidade do património edificado (Martins 2013, Silva 2013)). A Carta de Atenas indica que cada Estado possa intervir nas situações de urgência nos monumentos de posse privada devido à inatividade do setor (Martins 2013). Esta Carta constitui uma alteração de paradigma, as operações passam a ser cada vez mais integradas transformando o planeamento territorial em algo mais abrangente que atribui uma componente social aos espaços caracterizando-os como territórios de vivência, de cultura, de história, de uso (Silva 2013). Abandonou-se o conceito da reconstituição integral substituído pelo de manutenção e preservação dos edifícios.

Infelizmente, com o advento da II Guerra Mundial (1939-1945), para além das transformações sociais, económicas e políticas, muitas cidades europeias foram parcialmente ou totalmente destruídas tanto a nível físico como a nível memorial (Marques e Madeira 2010). A urgente necessidade de produzir novas habitações e a urgência de reconstruir as cidades, levou a um período que Mendes (2013) define como “reconstrução”, que arquiva temporaneamente parte dos princípios da Carta de Atenas. As intervenções visam a reconstrução e a extensão das antigas cidades resultando na simples demolição das áreas urbanas semidestruídas e pela rápida urbanização das periferias sem qualquer preocupação qualitativa (Mendes 2013), de baixa qualidade e que resultaram numa fragmentação e descontinuidade no tecido urbano que provocou uma perda de identidade do território (Silva 2013).

Com o crescimento económico dos anos 40 nos Estados Unidos de América e dos anos 50 em toda a Europa, as cidades europeias desenvolveram-se celeremente através da instalação de industriais pesadas que geraram emprego atraindo a população rural em prol de uma qualidade de vida melhor. As cidades resultaram incapazes de enfrentar o maciço êxodo rural, expandiram-se para as periferias originando um crescimento à escala metropolitana nunca antes verificado (Marques e Madeira 2010). Em resposta, os

governos procurando o desenvolvimento regional e o combate ao êxodo rural através do ordenamento do território e do planeamento urbano para a urbanização das cidades de forma a receber os novos habitantes (Mendes 2013).

Contemporaneamente assistiu-se a uma proliferação de operações imobiliárias que, visando o lucro, ameaçaram os princípios da sustentabilidade: os terrenos foram sistematicamente loteados e retalhados em pequenas urbanizações dispersas desprovidas de equipamentos e infraestruturas básicas (Marques e Madeira 2010). Durante os 20 anos compreendidos entre 1950 e 1970, a América do Norte e a Europa Ocidental viveram um contexto de forte expansão económica associada a uma melhoria substancial da qualidade de vida das suas populações. Emergiu um novo papel para o Estado ao qual cabia não somente estimular a procura por atividades como a reconstrução e posterior expansão das cidades europeias (destruídas durante a Segunda Guerra) ou a criação de infraestruturas (barragens, estradas e autoestradas, redes de eletricidade, água etc.) e equipamentos (escolas, hospitais, universidades e outros), mas também criar condições para o sucesso das empresas.

Gradualmente, por toda a Europa surgiram instrumentos de reabilitação urbana enquadradas urbanística e normativamente por leis idênticas à Lei de Malraux, de 4 de agosto de 1962. Esta lei francesa foi determinante no contexto das políticas urbanas de reabilitação porque privilegiou a preservação e recuperação dos conjuntos urbanos com valor arquitetónico ou histórico, sobrepondo-se às anteriores estratégias substitutivas da reconstrução urbana. Os princípios subjacente à Lei de Malraux permitiram salvaguardar importantes áreas urbanas históricas, porque foram delimitadas áreas urbanas onde se atuava um regulamento pormenorizado e específico que limitava consideravelmente a possibilidade de construção, demolição ou alteração do edificado. Eram ainda definidas normas para as intervenções a realizar (Marques e Madeira 2010). As operações de reabilitação urbana – recuperação e beneficiação de áreas degradadas (históricas ou não) nas suas várias dimensões (física, social, económica e ambiental) – começaram assim a suceder às anteriores operações de renovação urbana. Todavia, as experiências ocorridas na Europa, no final da década de 60 e durante a década de 70, evidenciavam que, em muitos casos, as intervenções predominantes ocorriam ao nível do restauro do edificado deixando de lado fatores da realidade socioeconómica e cultural. Este tipo de prática resultou em processos de grave injustiça social porque promoviam a expulsão sistemática

das populações residentes e a sua substituição por novos estratos socioeconómicos capazes de responder à especulação criada pela recuperação do edificado (Mendes 2013). De acordo com Andreia Rosário (2010, in Gaspar (2014)), face à insustentabilidade da situação e à insistência numa política urbana de substituição em vez de uma política de conservação e reabilitação surgiu, em 1962, no decorrer de uma convenção da UNESCO em Paris, o documento intitulado Recomendação Relativa à Salvaguarda da Beleza e do Carácter das Paisagens e Sítios que recomendava a salvaguarda da beleza e do carácter das paisagens e sítios, dando primazia à preservação e, sempre que possível, à restauração do aspeto natural dos sítios. Em 1964, surge a Carta de Veneza (ou Carta Internacional sobre a Conservação e o Restauro dos Monumentos e dos Sítios), que tenta alargar o âmbito da restauração dos monumentos e demais edifícios de interesse histórico à sua zona envolvente (Gaspar 2014). Contudo, a reabilitação urbana ainda era percebida apenas na sua componente física sem ter em conta a realidade socioeconómica. Inclusivamente, as várias operações de reabilitação urbana promoveram a expulsão das populações então residentes e a sua substituição por famílias capazes de responder financeiramente à especulação imobiliária, num fenómeno denominado de “gentrificação” (Marques e Madeira 2010). A década de 70 foi caracterizada pela crise política e cultural que, conjugada com a crise energética de 1973 e 1979, marcaram o fim de um período de vinte anos de crescimento económico. A convulsão política, social e cultural levou à tomada de consciência de que o progresso económico não pode ser baseado no consumo de recursos escassos como o solo e na injustiça social (Marques e Madeira 2010, Mendes 2013). Nesta época as preocupações ambientais e sociais tomaram forma importância, privilegiam-se a democratização do processo de planeamento a partir de uma maior independência dada às administrações locais (Marques e Madeira 2010). A reabilitação urbana regista uma diminuição da escala especial de implementação, aumentam os casos de revitalização a escala do bairro com a participação dos cidadãos organizados em associações representativas e sindicatos.

Para solucionar a questão social, surgiu em 1975, a Carta Europeia do Património Arquitetónico (Declaração de Amsterdão) que refere o seguinte: “...a reabilitação das áreas antigas deve ser concebida e executada de forma tal que garanta, onde possível, que não se necessite de uma alteração grave na composição social dos residentes e que todos os sectores da sociedade possam partilhar dos benefícios dos restauros financiados

pelos fundos públicos...” (Comité de Ministros do Conselho da Europa, 1975 in Gaspar (2014)). No ano seguinte, no âmbito da conferência das Nações Unidas denominada Habitat I, em Vancouver, resultou a “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos” que resume e as enumera várias recomendações ao nível das políticas locais e regionais sobre o solo e o ordenamento do território. Destaca-se ainda a Carta Europeia do Ordenamento do Território de 1984 que ressalva a importância da implementação de políticas fundiárias que procurem alcançar, simultaneamente: o desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões (contendo o crescimento das regiões superpovoadas e potenciando o desenvolvimento das regiões mais atrasadas), melhorar as condições de vida das populações e uma gestão responsável dos recursos naturais e proteção do ambiente (Gaspar 2014).

As transformações das economias urbanas dos anos 80 e início de 90 levaram à afirmação do setor dos serviços, “terciarização”. Esse crescimento dos ramos mais e menos qualificados dos serviços contribuiu para acentuar as dicotomias socioprofissionais e dos salários nas grandes cidades, o Estado assume um papel diferente marcado pela partilha de poderes e por uma redução do intervencionismo direto. A maior parte dos governos urbanos assumem posições neoliberalistas baseadas na convicção de que o investimento privado, quando fomentado pelo mercado, gera emprego e riqueza produzindo diretamente bem-estar social nas cidades (Mendes 2013). Desenvolve-se portanto uma política urbana orientada pelo mercado, surgem instrumentos para promover a cidade como polo de atração de investimentos e capital privado internacional, as áreas urbanas abandonadas ou degradadas são vistas como áreas de oportunidade para atrair investimento privado e garantir a reprodução de capital imobiliário (Mendes 2013).

Dado que este novo paradigma da política urbana europeia surgiu na altura em que Portugal já era Estado-membro, a análise das políticas urbanas da UE, a partir de 1990 até aos dias de hoje, será efetuada no capítulo seguinte, dedicado ao contexto português.

3.3 Evolução das Políticas Urbanas em Portugal

Em Portugal, a reabilitação urbana seguiu um caminho um pouco diferente devido essencialmente a dois fatores: a chegada tardia da revolução industrial e a não participação na segunda guerra mundial, as cidades portuguesas não foram destruídas com a mesma intensidade das outras cidades europeias (Silva 2013).

O crescimento urbano evidenciou-se com os respetivos problemas de falta de infraestruturas e de habitação, com a implantação da República (1910), passou-se a incentivar as obras públicas e ao nível do mercado de arrendamento foi aplicado um Decreto, com força de Lei, de 12 de Novembro de 1910 (Lei do Inquilinato), que veio congelar as rendas por um ano e limitar as ações de despejo (Gaspar 2014). Contudo, o congelamento das rendas prolongou-se a partir de 1914, mantendo fortes restrições à atualização das rendas, com especial impacto para as cidades de Lisboa e Porto. Só em 1985 é que se procedeu a uma tentativa mais incisiva de descongelar as rendas, inclusivamente para Lisboa e Porto (Alves, 2012 in Gaspar (2014)). Em 1934, através do Decreto-Lei 24802 de 21 de dezembro, surgem os Planos Gerais de Urbanização (PGU) que obrigam todos os municípios e aglomerados com população superior a 2500 habitantes, a promover o levantamento de plantas topográficas e a elaboração de planos gerais de urbanização, os municípios passam assim a ter o poder de organizar o uso do solo, a instalação da rede viária e os equipamentos, numa tentativa de descentralizar o poder público.

A partir de 1936, a questão do «licenciamento» ocupou especial destaque, passando a ser obrigatória para a construção de edifícios adjacentes a vias ou espaços públicos, foi posteriormente alargado aos terrenos para a construção. Em 1946, o procedimento de licenciamento foi estendido a qualquer obra de construção dentro do perímetro urbano e, a partir de 1951, o licenciamento passou também a vigorar fora dos perímetros urbanos, dado que a fração mais relevante das obras de construção estava a operar nas áreas de expansão urbana (Gaspar 2014). De acordo com Correia (2002), ficou claro que a administração pública chamava a si o controlo centralizado o planeamento e a sua implementação, cabendo exclusivamente às autarquias locais e à então Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU) (atualmente, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, DGOTDU) a capacidade decisória sobre o solo.

Em 1948, surgiu um diploma que continha os instrumentos jurídicos que permitiam e facilitavam a expropriação por utilidade pública, a Lei n.º 2.030, de 22 de Junho, que visava a desocupação dos edifícios (e respetivo realojamento se assim se justificasse) e posterior enquadramento nos Planos Gerais de Reconstrução (PGR) para que as obras de renovação pudessem ser financiadas pelo Estado (Gaspar 2014). Ainda, este Decreto-Lei permitia a atualização das rendas para os edifícios renovados com exceção para Lisboa e Porto (Marques e Madeira 2010).

A partir da década de 60, é possível estabelecer um paralelismo entre o desenvolvimento do ordenamento e planeamento de território nas políticas portuguesas e as tendências internacionais, foi a época em que surgiram as primeiras abordagens integradas do conceito de reabilitação urbana. Até aos meados dos anos 60, as intervenções nas áreas urbanas limitaram-se ao restauro e de monumentos e edifícios de grande valor histórico com o objetivo de promover a cultura arquitetónica portuguesa. A exaltação da cultura portuguesa, pretendida pelo Estado Novo, comportou até à remoção de traços de outras culturas e à destruição de importantes contribuições artísticas de outras épocas (Pinho 2009). Em termos de políticas habitacionais, a prioridade do Estado Novo apontava para a rápida criação de fogos novos sem acautelar a qualidade dos mesmos, o êxodo rural criou necessidades impelentes de novos fogos especialmente nos maiores centros urbanos, Lisboa e Porto (Silva 2013, Gaspar 2014). Esta pressão habitacional, juntamente com a falta de recurso financeiro devido à Guerra Colonial, colocou em evidência a incapacidade da administração pública de elaborar planos de urbanização atempadamente em proceder ao loteamento e a executar a rede de infraestruturas (Correia 2002). Assistiu-se à proliferação de loteamentos clandestinos promovidos pelo setor privado até 1965, ano em que essa prática de loteamento passou a ser legitimada desde que os promotores privados cedessem uma parcela mínima para equipamentos coletivos (Gaspar 2014). No entanto, verificou-se a ausência de uma efetiva articulação da política de solos com os planos de urbanização, as iniciativas privadas eram erguidas isoladamente sem um plano que promovesse a articulação entre esses focos urbanos isolados. Esse facto, juntamente com a morosidade da disponibilização do solo municipal a somar às áreas mínimas de cedência para equipamentos coletivos impostas aos loteadores privados, provocou uma carência generalizada ao nível das infraestruturas e equipamentos coletivos (Gaspar 2014). Em 1965 surgiu o Decreto-Lei 46.673, de 29 de novembro, com o objetivo de

clarificar a legalidade dos loteamentos privados de forma a limitar os loteamentos clandestinos. Este Decreto-Lei oficializou a capacidade por parte dos privados de urbanizar e, embora os loteamentos permaneçam dependentes da aprovação por parte das autarquias locais, o papel do Estado como regulador sobre o ordenamento do território ficou fragilizado. Foram criadas condições para comportamentos especulativos através da subtilização e retenção dos imóveis, sobre o qual o Estado também não tinha instrumentos suficientes para disciplinar. A especulação foi particularmente relevante para os terrenos rurais, que uma vez sujeitos à loteamento por parte de privados, deixavam de ser classificados como solo rural passando para solo urbano com a conseguinte valorização económica (mais-valia simples) e consequentemente, era fácil obter uma elevada margem de lucro nas vendas desses imóveis (mais-valia imprópria) (Gaspar 2014).

O Estado reconheceu a presença da especulação e, em 1970, com a Lei do Solos (Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de novembro) tenta travar esta tendência ao encarecimento especulativo dos terrenos. O Decreto-Lei previa *«o estabelecimento de uma política de terrenos que permita dispor, oportunamente e a preços não especulativos, dos terrenos necessários à realização de planos de desenvolvimento urbanístico e habitacional»*, admitia ainda a atuação de medidas especiais tais como a expropriação sistemática com a apropriação definitiva dos solos pela administração. Correia (2002) no seu livro afirma que a expropriação sistemática não enraizou na gestão fundiária da maioria dos municípios devido às dificuldades dos mesmos em elaborar os programas municipais de gestão fundiária ou pelo receio do peso administrativo e financeiro da própria operação. Um ano mais tarde, em 1971, foram publicados dois Decretos-Lei que marcaram o desenvolvimento do planeamento. O Decreto-Lei n.º 560/71 obrigava os municípios a promover a elaboração de um Plano Geral de Urbanização (PGU) em ordem a obter o desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes e o Decreto-Lei n.º 561/71 promovia a elaboração do Plano de Pormenor (PP). Em 1973 surge a figura do Plano Pormenor de Renovação Urbana legislado pelo Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de janeiro, atribuindo meios à administração para poder operar de forma mais eficaz na matéria de renovação urbana em áreas com más condições de salubridade ou densamente ocupadas. Este Decreto-Lei admite o financiamento pelo Estado das obras de

renovação, regula a desocupação dos prédios por via administrativa e prevê a hipótese de expropriação para nova habitação para os moradores em comprovada situação de carência, através dos chamados Planos Gerais de Reconstrução. Embora conceptualmente ideal, esta lei foi de todo ineficaz, os proprietários tiraram partido requerendo a “ação de despejo”, prevista pela lei, de forma a esvaziar os edifícios, demoli-los para depois construir novos edifícios com rendas mais elevadas (Marques e Madeira 2010).

Após 25 de Abril de 1974, surgiram novas políticas de habitação. Apesar do esforço do Estado na promoção direta da habitação, através do Fundo de Fomento de Habitação (FFH), as dificuldades económicas obrigaram à intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial o que se traduziu numa redução do papel do Estado nas políticas de bem-estar social. Apesar do clima económico desfavorável, foram tomadas medidas para atenuar as dificuldades habitacionais. O congelamento das rendas, já em vigor em Lisboa desde 1943, estendeu-se ao país todo (Decreto-Lei 445/74, 12 de Setembro), medida que por um lado fez desaparecer por completo o mercado imobiliário e por outro impossibilitou financeiramente os senhorios de suportar os encargos associados à realização de obras de conservação e restauro, uma vez que eram de sua responsabilidade de acordo com o Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) (Marques e Madeira 2010). Assistiu-se assim ao acentuar do Estado de degradação dos prédios de rendimento que, na época, constituíam a maior parte do parque habitacional. Os municípios são muitas vezes chamados a intervir de forma a fazer pressão sobre os senhorios para que estes realizem obras de manutenção nos edifícios municipais em estado de degradação e em alguns casos é obrigado a demolir e realojar os moradores, caso considerarem os edifícios em estado de ruína eminente. No entanto, os municípios não podem intervir na conservação dos edifícios, uma vez que não auferem das rendas provenientes do arrendamento dos edifícios em causa, não existindo um reembolso do investimento realizado (Lopes 2013).

Em 1976, através do Decreto-Lei 804/76, de 6 de novembro, foi atribuído às câmaras municipais a competência de promover e apoiar iniciativas de melhoria e reconversão dos bairros clandestinos existentes (Gaspar 2014). Para suportar as novas competências dos órgãos locais, de acordo com Marques e Madeira (2010), foi útil a nova Lei dos Solos (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro) que focava-se nas operações de reabilitação de áreas urbanas através da criação das denominadas Áreas Críticas de Recuperação e

Reconversão Urbanística (ACRRU). Este Decreto-lei, juntamente com o Código das Expropriações (Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de dezembro), suprimiu o instrumento de gestão fundiária da Expropriação Sistemática e passou a impossibilitar a “alienação de solo municipal em posse plena”, diminuindo a oferta de solo no mercado, por parte dos municípios (Correia 2002). O Decreto-Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, estabeleceu a primeira lei das “atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos” e introduziu o conceito de Plano Diretor Municipal (PDM), instrumento de planeamento de ocupação, uso e transformação do território que engloba não apenas a ocupação física do mesmo mas também a componente de desenvolvimento económico e social compreendendo a articulação entre os programas municipais e os planos de âmbito nacional e regional (Gaspar 2014).

Em 1976, o Decreto-Lei n.º 704/76, de 30 de setembro, autorizou finalmente o FFH a construir um programa de financiamento efetivo e sistemático para a reabilitação urbana, nomeadamente o Programa para a Recuperação de Imóveis Degradados (PRID). O PRID, através do FFH, foi a primeira experiência nacional de apoio sistemático à reabilitação de edifícios disponibilizava linhas de crédito específicas para a recuperação de edifícios para uso habitacional e ulteriores incentivos para os localizados nos centros históricos. No entanto, este programa não alcançou o sucesso desejado em virtude do facto das rendas recebidas não serem suficientes para compensar o valor das obras (Gaspar 2014). A reabilitação urbana, passou rapidamente a ser uma questão política considerando também que incluiu ações patrocinadas pelo Conselho da Europa, em 1983 o PRID foi relançado juntamente com o novo regime de arrendamento urbano (Lei 46/85, de 20 de setembro). Contudo, três anos depois, o grau de realização continuava abaixo dos 50% e o programa acabou por se extinguir no final da década de 80 por falta de verbas (Marques e Madeira 2010). Em substituição ao PRID surge, por Despacho 4/SEUH/85 de 22 de janeiro, um outro programa de apoio à reabilitação urbana mais abrangente, designado de Parcerias para a Reabilitação Urbana (PRU). O foco do PRU deixa de ser o apoio financeiro à reabilitação dos edifícios isolados, surge uma nova vertente que considera a conservação do parque habitacional já construído ao par de importância da nova construção. O programa visa à eficiência na utilização dos recursos e o bom funcionamento das infraestruturas urbanas desafiado pela expansão rápida e excessiva (Marques e Madeira 2010). Para o acompanhamento técnico do PRU foram introduzidos os Gabinetes

Técnicos Legais (GTL), organismos dependentes das câmaras municipais com os custos de funcionamento a cargo da administração central, localizavam-se junto às áreas urbanas a reabilitar numa política de descentralização e de proximidade (Gaspar 2014). Os GTL desenvolviam diagnósticos, propostas e planos de reabilitação, promoviam a recuperação de edifícios, dirigiam a execução dos trabalhos, definiam a gestão financeira do processo, solucionavam as questões relacionadas com o realojamento, fomentavam a participação dos particulares nas operações de reabilitação e geriam as mesmas do ponto de vista orçamental e financeiro (Silva 2013). Os resultados de implementação do PRU permitiram o reconhecimento da insuficiência da política de reabilitação edifício a edifício e deu início ao necessário enquadramento da reabilitação, numa perspetiva mais ampla e urbana contribuindo para tal também as correntes internacionais. Em 1988, foi criado o Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD) que substituiu o PRU. Enquanto o PRU estava ainda muito relacionado com a questão da política de habitação, embora fizesse referência a outras temáticas, o PRAUD surge para a recuperação das áreas ambientalmente degradadas (não apenas as históricas) tendo em vista a promoção da reutilização do solo enquanto recurso escasso com fim à contenção da expansão urbana e para a recuperação do património construído (Marques e Madeira 2010). De acordo com Pinho (2009), esta abordagem do PRAUD evidenciou uma retrocessão relativamente à preocupação sobre o tecido social, económico e cultural do território. De facto, o programa focava-se principalmente nas áreas urbanas degradadas com valor patrimonial significativo enquanto o PRU não distinguia as zonas com base no valor arquitetónico e urbanístico. Ainda, o PRAUD separava a componente do financiamento das obras e a do apoio técnico sendo que a candidatura aos respetivos apoios era feita de forma independente. O PRAUD era de facto constituído por dois instrumentos distintos: o PRAUD-Obras que se destinava ao financiamento das obras e o PRAUD-GTL que visava o apoio à criação e funcionamento dos GTL (Pinho 2009). É de salientar que enquanto o PRU vigorou apenas por três anos, o PRAUD estendeu-se por duas décadas estando em vigor até ao ano de 2004 (Pinho 2009). No mesmo período foram também corrigidas as rendas através da estipulação de rendas livres ou rendas condicionadas com atualizações anuais, assim como rendas apoiadas, com especial destaque para as habitações sujeitas a obras de beneficiação. Contudo, esta correção das

rendas verificou-se ser insuficiente pois a correção incidia sobre um valor base das rendas muito baixo (Marques e Madeira 2010).

Com a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, multiplicaram-se os programas de apoio financeiro à reabilitação urbana através dos fundos estruturais no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA). Portugal reformulou a orientação estratégica das políticas públicas ao nível do planeamento urbano passando para uma abordagem mais holística. A maioria das iniciativas de reabilitação, a partir dos anos de 90, foi de carácter de exceção e com um prazo pré-definido e financiadas por fundos comunitários. Contudo, a problemática da habitação versus arrendamento mantem-se.

De seguida estão resumem-se os principais programas de financiamento e políticas urbanas de desenvolvimento territorial implementadas na década de 90 em Portugal, tanto de iniciativa nacional, como de iniciativa comunitária.

Em 1988, surgiu a nível nacional o **Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados** (RECRIA) para financiar a execução das obras de conservação e beneficiação que permitam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação mediante a concessão de incentivos pelo Estado e pelos municípios. Os beneficiários são os proprietários de edifícios que tenham pelo menos uma fração habitacional cuja renda tenha sido objeto de correção extraordinária nos termos da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro (Silva 2013). A comparticipação total que for cedida é suportada em 60% pela administração central (através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IHRU), 40% pela administração local (através do respetivo município) ou 80% pelo IHRU e 20% pelo município nas obras de recuperação parcial. O RECRIA, na fase inicial, tendia a resolver os problemas de pequena dimensão o que naturalmente se revelou pouco eficaz. Comprovadas as fragilidades do programa, em 1992 procedeu-se a uma profunda alteração (Decreto-Lei n.º 197/92, de 22 de setembro). Passou a ser permitido intervir na parte dos edifícios que não se encontravam sujeitos ao regime de arrendamento urbano; possibilitou-se a aplicação do RECRIA para todos os fogos que fossem suscetíveis de correção extraordinária das rendas; os arrendatários e os municípios passaram a poder ser candidatos ao programa em substituição dos proprietários (Marques e Madeira 2010).

Os primeiros programas cofinanciados pela Comissão Europeia (CE) foram os **Projetos Urbanos Piloto (Urban Pilot Projects)** que se desenvolveram em duas fases, a primeira entre 1990 e 1993, com dois projetos financiados, e a segunda entre 1997 e 1999. Tratou-se de um programa comunitário, cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), direcionado a apoiar projetos de planeamento e regeneração urbana promovendo, simultaneamente, a economia, a coesão social e a inversão da degradação das áreas industriais. Na primeira fase foram executados 33 projetos nos 11 Estados Membros. No referente a Portugal, na primeira fase foram implementados dois projetos (um em Lisboa e outro no Porto) enquanto, na segunda fase, foi implementado um projeto em Vila do Conde². O orçamento total dos 33 projetos foi de 204 milhões de European Currency Unit (ECU)³. Com o sucesso da primeira fase a Comissão Europeia avançou por uma segunda fase onde recebe 503 candidaturas dos 14 Estados Membros. Após uma cautelosa seleção foram selecionados 26 projetos pilotos que abordavam uma ampla gama de problemas urbanos, desde o congestionamento do tráfego e gestão de resíduos para edifícios abandonados e declínio económico numa ótica de estratégia integrada capaz de promover o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida dos cidadãos. O orçamento complexo da segunda fase foi de 163.200.000 ECU, como estabelecido no artigo decimo-primeiro do regulamento do FEDER, este último cofinancia o 40% (63,6 milhões de ECU), para os projetos enquadrados nas cidades definidas como objetivo estratégico primário (Objetivo 1) o cofinanciamento atinge o 75%⁴.

Com o entusiasmo e a experiência da primeira fase nos Projetos Urbanos Pilotos, a CE, juntamente com a promulgação da segunda fase, estabelece uma nova iniciativa comunitária: o **URBAN I**. Esta iniciativa, em vigor entre 1994 e 1999, era cofinanciada pela UE, 83% pelo FEDER e 17% pelo Fundo Social Europeu (FSE) no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II). Este programa pretendia orientar soluções de regeneração urbana e coesão social para problemas urbanos comuns dos países relacionados com desemprego, pobreza, degradação dos edifícios e segregação social. No que se refere concretamente a Portugal, a iniciativa incidiu principalmente nos bairros das

² http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/phase_i.htm; acedido em 12/06/2016

³ Cabaz de moedas, em que todas estavam ligadas para que nenhuma taxa de câmbio bilateral pudesse variar mais de 2,25% relativamente a cada uma das outras.

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/frame4.htm; acedido em 12/06/2016

Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto sendo que, no caso português, para além de se verificarem os problemas generalizados no seio da UE, também se verificou o desafio particular da insuficiência de habitação a preços acessíveis (Gaspar 2014). De acordo com a avaliação *ex-post* do programa URBAN desenvolvida pela consultora GHK da CE, o programa foi um sucesso: 72% dos programas dos vários Estados membros foram avaliados como “*very sucessful*” ou “*mostly sucessful*”(GHK 2003).

No mesmo período, entre 1994 e 1999, a nível nacional foi implementada uma medida em dentro do QCA II: a **Intervenção Operacional de Renovação Urbana** (IORU). Este programa consistiu no reforço financeiro comunitário, por via do FEDER, da política habitacional em vigor, com especial destaque para o **Programa Especial de Realojamento** (PER) (1993). Este conjunto de políticas visava o apoio às autarquias (designadamente, das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto) na reabilitação das áreas degradadas e à erradicação das zonas ocupadas por barracas, assim como o reforço da oferta de habitação social. De todos os projetos lançados, o que mais se destacou, foi a EXPO’98 de Lisboa e a respetiva reconversão da zona ribeirinha oriental que deu origem ao atual Parque das Nações, absorvendo mais de metade das verbas do IORU (TC 2001).

Paralelamente, 1996 nasceram em Portugal dois novos regimes. Primeiro, o **Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas** (REHABITA), consiste numa extensão do Programa RECRUA mas que se distingue dos restantes programas pela sua aplicação, de facto não se restringe a um edifício isolado mas antes abrange uma escala urbanística (Marques e Madeira 2010). O REAHABITA visava apoiar financeiramente as Câmaras Municipais na recuperação de zonas urbanas antigas. Os processos aprovados no âmbito deste programa permitiram aumentar o número de fogos intervencionados bem como o valor das obras e a respetiva comparticipação. A percentagem concedida a fundo perdido, tendo em conta a adesão dos 5 municípios (1 no distrito de Évora, 3 em Lisboa e 1 em Santarém) ao programa REHABITA, não teve a nível nacional grande impacto, passando de 39,4% para 40% (um aumento de apenas 0,6%) (Marques e Madeira 2010).

O segundo regime que surgiu foi o **Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal** (RECRIPH) que visa apoiar financeiramente a execução de obras de conservação nas partes comuns de edifícios, constituídos em regime de propriedade

horizontal. As comparticipações a fundo perdido destinam-se à realização de obras de conservação ordinária e extraordinária nas partes comuns dos prédios, cujo valor máximo não poderia ser superior a 20% do montante total das obras, sendo 60% suportado pelo IHRU e 40% pelo município (Marques e Madeira 2010). De acordo com o artigo de Marques e Madeira (2010), apesar do exíguo número de fogos abrangidos, aprovados e concluídos, verificou-se uma tendência crescente na aplicação deste programa que apenas foi interrompida em 2003.

Sempre a nível nacional, entre 1997 e 2003 vigorou o **Programa de Reabilitação Urbana** que, com moldes muito idênticos ao URBAN I, tinha como objetivo a implementação de medidas operacionais para combater o declínio económico, a degradação urbana e ambiental e a exclusão social nos centros urbanos e nas áreas suburbanas. O financiamento deste programa foi garantido por subvenções a fundo perdido, empréstimos bonificados por parte do BEI e fontes nacionais, obedecendo aos critérios de gestão do QCA II. Foram financiados projetos em onze cidades portuguesas (Gaspar 2014).

Apos o sucesso da Expo'98, surgiu o Programa Nacional de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades, denominado **POLIS** que vigorou entre 2000 e 2008. Este programa visava a requalificação das cidades portuguesas tornando-as mais atrativas, competitivas e sustentáveis. Este projeto foi inovador pelo estabelecimento de parcerias entre o Estado e os municípios através da criação das Sociedades Polis que tinham como missão gerir os processos e implementá-los, sendo que os respetivos capitais sociais eram inteiramente públicos (60% pela contribuição do Estado e 40% pelas autarquias). Neste caso, o investimento comunitário representou cerca de 75%, maioritariamente com origem no FEDER, no âmbito do QCA III (Gaspar 2014).

Entre 2000 e 2006, decorreu a segunda versão da iniciativa URBAN, denominada URBAN II. Os objetivos eram a revitalização socioeconómica dos centros urbanos e dos subúrbios em decadência e a promoção do intercâmbio e troca de conhecimentos entre os Estados membros dos conhecimentos relativos à regeneração urbana. O URBAN II beneficiou de uma dotação orçamental cofinanciada, maioritariamente, pelo FEDER, Portugal recebeu 19,2 milhões de euros distribuídos por três projetos, dois na Área Metropolitana de Lisboa e outro na Área Metropolitana do Porto (Gaspar 2014).

Em 2005, com base nas iniciativas URBAN, foi criada, a nível nacional, a “Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos”, designada de forma abreviada “**Iniciativa Bairros Críticos**”. Esta iniciativa teve como objetivo o desenvolvimento de soluções de regeneração urbana em territórios com fatores de vulnerabilidade crítica através de um sistema de governança e de financiamento inovadores, assente em parcerias institucionais e locais (vários Ministérios, entidades públicas, associações locais, etc.). Inicialmente, estava previsto que este projeto funcionasse a título experimental durante dois anos, mas foi prorrogado até 2013, tendo sido investido nesse período cerca de 65 milhões de Euros (Gaspar 2014). Considerando a sua prorrogação, esta iniciativa tornou-se complementar da Política das Cidades **POLIS XXI** em vigor entre 2008 e 2015. Este programa nacional foi o primeiro a demonstrar particular atenção à problemática da regeneração e da reabilitação urbana, foi o primeiro esforço de uma política de cidades consistente e com afetação de instrumentos financeiros (Barata-Salgueiro *et al.* 2015). É de salientar que no mesmo ano foi aprovado o Programa Nacional de Ordenamento do Território (PNOPT) que fornece orientações estruturantes para o sistema urbano e a ocupação do território a nível macro (Barata-Salgueiro *et al.* 2015). O POLIS XXI norteia-se por três eixos de intervenção: regeneração urbana, competitividade/diferenciação e integração regional. Os eixos desdobram-se nos seguintes objetivos:

- Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade para um funcionamento urbano inclusivo, coerente e sustentável; fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade para aumentar as oportunidades individuais e coletivas e reforçar o papel das aglomerações urbanas;
- Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente promovendo a complementaridade entre espaços urbanos e rurais;
- Inovar nas soluções para a qualificação urbana.

A temática da sustentabilidade aplicada à reabilitação urbana ganha cada vez mais campo, a UE em 2007 disponibiliza um fundo para a reabilitação: **JESSICA** – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. O JESSICA é uma iniciativa comunitária que possibilita aos Estados membros a utilização de verbas atribuídas no âmbito dos Fundos Estruturais (FEDER) para a criação de Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU), destinados a apoiar operações sustentáveis de reabilitação. O Banco

Europeu de Investimento apoia a iniciativa JESSICA através de consultoria técnica e mediante a concessão de empréstimo aos projetos (Marques e Madeira 2010).

Com o novo quadro comunitário, designado Portugal 2020, o POLIS XXI foi substituído para o programa chamado **Cidades Sustentáveis 2020**. Em virtude do facto de ser o programa em vigor neste momento, será lhe dedicado um capítulo próprio para analisar o conteúdo e as diferenças com os programas anteriores bem como para esclarecer quais as mediadas de operacionalização do mesmo.

4 O planeamento do território no Portugal 2020

Em 2010 foi lançada a Estratégia Europa 2020, quadro estratégico decenal da União Europeia para o crescimento do emprego com base num crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Com o crescimento inteligente intende-se desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação, o crescimento deve ser sustentável propulsionando uma economia mais eficiente, mais verde e mais competitiva. A coesão social e territorial capaz de amortizar as grandes diferenças entre os países e dentro das regiões dos próprios países, é o outro pilar da Estratégia Europa 2020 (CE 2010). A Política de Coesão 2014-2020 assenta em 11 objetivos temáticos:

1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação
2. Melhorar o acesso, a utilização e a qualidade das TIC
3. Aumento da competitividade das PME
4. Apoio à transição para uma economia assente num baixo nível de emissões de carbono
5. Promoção da gestão e prevenção de riscos e adaptação às Alterações climáticas
6. Preservação e proteção do ambiente e promoção da eficiência dos recursos
7. Promoção do transporte sustentável e melhoria das infraestruturas da rede
8. Promoção do emprego sustentável e de qualidade e apoio à mobilidade laboral
9. Promoção da inclusão social, combate à pobreza e a qualquer tipo de discriminação
10. Investimento na educação, na formação e na aprendizagem ao longo da vida
11. Melhoria e eficiência da administração pública

A Política de Coesão surge como novo paradigma de desenvolvimento, tornando-se um veículo catalisador e atuando inclusive como referência normativa e cognitiva favorável ao processo de integração europeia. O sentido de coesão, a promoção de ligações e relações fortes entre indivíduos ou instituições para alcançar finalidades comuns, através, por um lado, de um maior equilíbrio social e económico, na dupla ótica de distribuição de recursos e de participação nos processos de tomada de decisão, e, por outro, de uma afetação de recursos mais eficiente, valorizando a diversidade e a singularidade, visam a criação de uma Europa mais homogénea (Santinha 2014). A dimensão territorial assume uma nova importância e completa o próprio conceito de coesão mas ao nível de políticas

de base territorial, o ordenamento do território continua a não ser uma competência comunitária, reduzindo a exposição deste domínio aos mecanismos europeus (Santinha *et al.* 2012). Contudo, as indicações europeias induziram uma mudança de paradigma que, a nível nacional, levaram à revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro dando luz ao Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio, e ao diploma das bases gerais de política pública de solos, do ordenamento do território e do urbanismo pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

Surgiu a necessidade da revisão da Lei de Base de Política de Solos, do Ordenamento do Território e do Urbanismo para implementar o processo de simplificação que permita uma maior transparência e para superar os modelos dos anos 90 baseados na expansão urbana e no individualismo ao nível de concelho. Para o efeito, o diploma exige que o PDM reúna todas as normas e regulamentos necessários ao particular, corrigindo a dispersão de programas e planos intrarelacionados e disponíveis em sedes diferentes, elimina a categoria de solo “solo urbanizável” passando a reconhecer apenas o “solo urbano” e o “solo rustico” e estabelece a cooperação intermunicipal como fulcral. Ainda, o diploma reconhece a reabilitação e a regeneração urbana como um dos pilares do novo paradigma e como o vetor do desenvolvimento das cidades; os municípios ganham novos meios de intervenção no solo, entre os quais a venda forçada de prédios urbanos cujos proprietários não cumpram os deveres a que estão obrigados por plano territorial. A reabilitação urbana, elemento fundamental da Lei n.º 31/2014, é vista como um direito do proprietário do solo urbano (art.13º) mas também como um dever (art.14º), é dever dos municípios e das associações de municípios fomentar e contribuir para a execução de operações de reabilitação e regeneração. A reabilitação e a regeneração urbana passam a ser objetivos integrantes da gestão territorial em detrimento de nova construção.

O papel da sustentabilidade ambiental, económica e social, ganha uma nova dimensão, as políticas públicas estão subordinadas à preservação do ambiente e aos seguintes princípios ambientais (artigo n. 3º, alínea 2):

*a) Do **desenvolvimento sustentável**, que obriga à satisfação das necessidades do presente sem comprometer as das gerações futuras, para o que concorrem a preservação de recursos naturais e a herança cultural, a capacidade de produção dos ecossistemas a longo prazo, o ordenamento racional e equilibrado do território*

com vista ao combate às assimetrias regionais, a promoção da coesão territorial, a produção e o consumo sustentáveis de energia, a salvaguarda da biodiversidade, do equilíbrio biológico, do clima e da estabilidade geológica, harmonizando a vida humana e o ambiente;

*b) Da **prevenção e da precaução**, que obrigam à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de obviar ou minorar os impactes adversos no ambiente;*

*c) Da **transversalidade e da integração** de políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e urbanismo, nomeadamente mediante a realização de avaliação ambiental que identifique e monitorize efeitos significativos no ambiente que resultem de um programa ou plano territorial;*

*d) Do **poluidor -pagador e do utilizador -pagador**, que obriga o responsável pela poluição ou o utente de serviços públicos a assumir os custos da atividade poluente ou os custos da utilização dos recursos;*

*e) Da **responsabilidade**, que obriga à responsabilização de todos os que direta ou indiretamente, com dolo ou negligência, provoquem ameaças ou danos ao ambiente;*

*f) Da **recuperação**, que obriga o causador do dano ambiental à restauração do estado do ambiente tal como se encontrava anteriormente à ocorrência do facto danoso*

Nota-se também como neste Decreto-Lei aparece o conceito de ecossistema embora, ainda o conceito de centro urbano não esteja claramente abordado como tal. Da leitura dos dois diplomas (Lei n.º 31/2014 e Decreto-Lei 80/2015), transparece a ideia de ecossistema como estrutura ecológica associada apenas às problemáticas relativas às qualidades ambientais e à preservação da biodiversidade. De qualquer forma, a preservação do ecossistema resulta tão imprescindível que, de acordo com o artigo 62º da Lei n.º 31/2014, “os municípios devem constituir um fundo municipal de sustentabilidade ambiental e urbanística, ao qual são afetas receitas resultantes da redistribuição de mais -valias, com vista a promover a reabilitação urbana, a sustentabilidade dos ecossistemas e a prestação de serviços ambientais”.

A conjugação entre as preocupações atuais pela centralidade e o desenvolvimento das cidades e o crescimento sustentável, deram origem à estratégia Cidades Sustentáveis 2020 que apresenta a estratégia de desenvolvimento urbano sustentável de Portugal para o

período 2014-2020; pretende constituir-se como um quadro de referência orientador para os municípios, entidades intermunicipais e demais agentes urbanos, apontando um caminho de médio e longo prazo para o desenvolvimento territorial integrado, nas suas dimensões económica, social, ambiental, cultural e de governança⁵. A próxima secção será dedicada à revisão dos conteúdos e do paradigma visado pela estratégia Cidades Sustentáveis 2020.

4.1 Cidades sustentáveis 2020

Depois de um processo de consulta pública iniciado em abril de 2015, a estratégia nacional Cidades Sustentáveis 2020 entra em vigor no dia 11 de agosto de 2015 publicado no Diário da República n.º 155/2015 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015). Terminado o ultimo ciclo de investimentos nas cidades e no território focado nas infraestruturas para solucionar os significativos *deficits*, a estratégia Cidades Sustentáveis 2020 (CS2020) assenta-se no aprofundamento do conhecimento dos recursos territoriais existentes e na sua gestão mais eficiente, sustentável e integrada. A CS2020 visa tornar o território mais resiliente, promovendo a sua adaptação face à crescente exposição das dinâmicas da globalização e aos choques externos, sejam eles económicos ou climáticos, prosseguindo um modelo de desenvolvimento territorial mais sustentável, centrado na reabilitação e regeneração dos territórios existentes, na contenção dos perímetros urbanos e na promoção de uma estruturação territorial policêntrica e criar condições para que as cidades portuguesas ganhem escala e competitividade no reforço, crescimento e internacionalização da economia portuguesa. O documento ressalva os princípios fundamentais da regeneração urbana, promove intervenções que não se resumam apenas à dimensão física do espaço urbano, mas antes ao encontro de desígnios mais altos como são o desenvolvimento económico, a inclusão social, a educação, a participação e a proteção do ambiente. Neste sentido, o desenvolvimento territorial do país por intermédio do reforço da estruturação urbana do território nacional e a melhoria da qualidade de vida das populações em meio urbano são as principais finalidades da proposta de desenvolvimento e sustentabilidade que se apresenta neste documento.

⁵http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/projetos_em_curso/estrategia_cidades_sustentaveis_2020/ ; acedido em 10 de julho de 16

O documento da estratégia CS2020 baseia-se num diagnóstico prévio onde foram identificadas as seguintes problemáticas:

- Esvaziamento dos centros das cidades;
- Degradação das periferias;
- Urbanização avulsa e edificação dispersa;
- Fraca dinâmica do mercado de arrendamento;
- Elevada percentagem de fogos devolutos e em estado de ruína;
- Fenómenos agravados de desigualdade, pobreza e exclusão social e em novas situações de degradação urbana;
- Carências importantes em termos de governança, aspeto especialmente crítico no próximo ciclo de programação comunitária.

O diagnóstico deu luz à estratégia apresentada no documento, resumida pela Figura 2. Nos quatro eixos estratégicos, o CS2020 fornece 52 orientações estratégicas para os municípios e comunidades intermunicipais elaborarem as suas Estratégias de Desenvolvimento Urbano Sustentável, a reabilitação e a regeneração urbana enquadram-se no segundo eixo estratégico que assenta na sustentabilidade e na eficiência, neste caso no uso dos recursos. Das 52 orientações estratégicas, três são específicas para a reabilitação e a regeneração urbana:

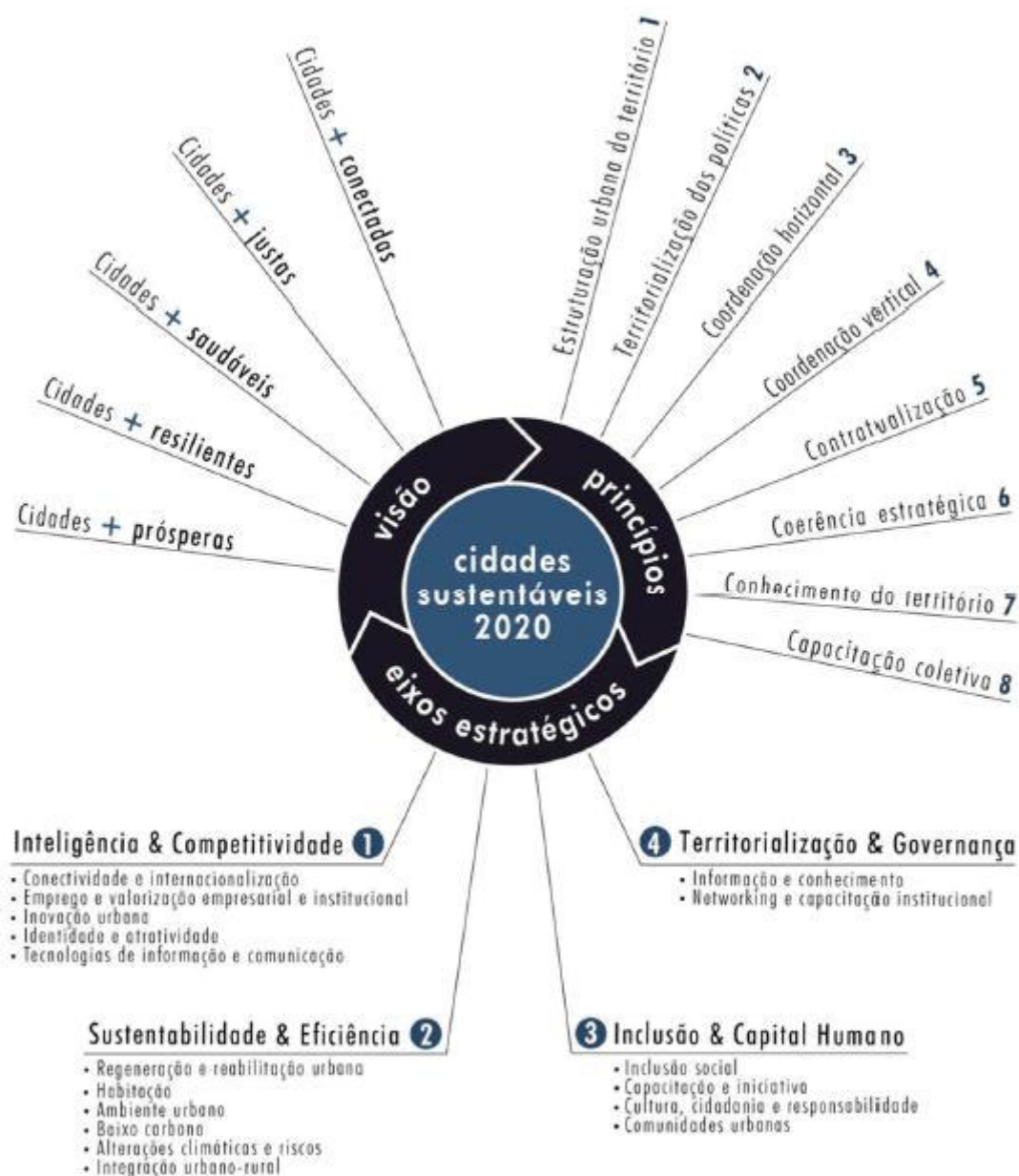
14 — Conter a expansão dos perímetros urbanos, estruturando e requalificando as frentes urbanas e protegendo os terrenos rústicos envolventes da urbanização avulsa e discriminando positivamente a ocupação dos vazios urbanos existentes, sem prejuízo da possibilidade de eventuais e excecionais necessidades de crescimento, devidamente enquadradas e programadas;

15 — Promover ações de reabilitação urbana nos centros históricos e em áreas urbanas e periurbanas com carências multidimensionais, fomentando a recuperação, beneficiação e reconstrução do edificado, a requalificação e reconversão de zonas industriais abandonadas e a qualificação do espaço público e das infraestruturas, garantindo condições de conservação, segurança, salubridade, estética, paisagem e ambiente;

16 — Fomentar a regeneração urbana na perspetiva da valorização integrada do território, incluindo, não apenas a valorização física e a diversificação funcional, mas

ações materiais e imateriais complementares de revitalização económica, social, cultural e ambiental, em especial em territórios urbanos desfavorecidos

Figura 2 Leme da estratégia Cidades Sustentáveis 2020.



Fonte: CS2020 (2015).

A estratégia enquadra ainda a criação do Fórum Cidades Sustentáveis 2020 e o lançamento do Barómetro relacionado. O primeiro diz respeito a um portal e plataforma integrada para partilha de informação, boas-práticas e ferramentas analíticas, permitindo ainda a medição do desempenho das cidades em termos de sustentabilidade urbana. O Barómetro vai comparar o desempenho das várias cidades, constituindo

um benchmarking temático do desenvolvimento urbano sustentável, o Governo espera que sirva de ferramenta de avaliação de impactos nas cidades e áreas metropolitanas das Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável (AIDUS).

“Uma aplicação inteligente e efectiva dos fundos disponíveis, com destaque para os fundos que serão disponibilizados no âmbito do próximo ciclo de financiamento europeu 2014-2020, é crucial para o aproveitamento de uma oportunidade única para a promoção da sustentabilidade das cidades portuguesas e dos sistemas urbanos”, realça o documento. Daí que, para cada eixo estratégico de desenvolvimento das cidades apontado pela estratégia, sejam também indicadas fontes de financiamento mobilizáveis previstas nos planos operacionais do Portugal 2020.

4.2 Instrumentos de operacionalização

O Acordo de Parceria (AP) estipulado entre a União Europeia e Portugal, prevê a possibilidade de apoiar o investimento na reabilitação e regeneração urbana em virtude da centralidade dos aglomerados urbanos para o desenvolvimento do país e da necessidade de prosseguir o esforço de investimento na qualificação ambiental e urbanística do espaço urbano com reflexos ao nível da coesão social, da competitividade dos territórios e do nível e qualidade de vida das pessoas. O AP garante o apoio às ações que garantem a atratividade dos centros urbanos e que criem novas dinâmicas de desenvolvimento recuperando e valorizando os ativos existentes. O AP desagrega os centros urbanos em duas tipologias: centro urbano de nível superior conforme definidos no PNOPT e nos PROT e centros urbanos de nível inferior (ou complementares) referindo que “(...) *a concentração destas intervenções nestes centros urbanos de nível superior, que visa o cumprimento do requisito regulamentar de 5% de FEDER nas AIDUS, não invalida a possibilidade de ações de regeneração e revitalização em centros urbanos de outras regiões do país (Algarve, Açores e Madeira), nem em centros urbanos de nível inferior nas regiões Norte, Centro e Alentejo (sendo que nesses casos não contribuem para o **ring-fencing** das AIDUS)*”.

Na sequência do processo de programação para o período 2014-2020 o Programa Operacional Regional (POR) 2020 constitui-se como um dos instrumentos financeiros

fundamentais de apoio ao investimento pelas regiões, em especial no que se refere à requalificação dos centros urbanos (no caso do POR-Centro ao abrigo da Prioridade de Investimento- 6.e). Assim, o texto do Programa Operacional, relativamente à P.I. 6.e (comumente referida como P.I. 6.5), inscrita no seu Eixo Prioritário (EP) 7, refere: “*A Região dispõe de um sistema urbano policêntrico composto por uma rede de pequenos centros urbanos que evidenciam ainda alguns problemas, resultantes, por exemplo, de deslocalizações de atividades, com edifícios devolutos, e que urge requalificar e refuncionalizar. São ainda necessárias intervenções ao nível da integração do centro urbano no território envolvente e ao nível da inovação nas soluções de qualificação urbana.*”

Adicionalmente o referido documento afirma que “*Pretende-se melhorar a qualidade do ambiente urbano, incluindo a qualidade do ar e do ruído, através da requalificação do espaço público e da redução da poluição atmosférica e sonora. Pretende-se também uma requalificação do espaço e dos edifícios públicos, equipamentos, espaços verdes, mobiliário urbano, em centros urbanos complementares da rede urbana regional*” (conforme definido no PNPOT, PROT e proposta do PROT Centro).

O Eixo Prioritário 7 que enquadra o objetivo temático número 6 que, por sua vez, se desdobra nas prioridades de investimento (PI) 6.3 (conservação, proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural) e na supracitada PI 6.5, dispõe de uma dotação financeira complexiva disponível pelo FEDER de 126 milhões de euros. Os objetivos específicos do Eixo 7 são:

- Promover a valorização do património cultural e natural, afirmando a região como destino turístico de excelência;
- Promover a qualidade ambiental, urbanística e paisagística do território enquanto fator distintivo.

As ações contempladas pela PI 6.5 incluem: a qualificação e modernização do espaço, dos equipamentos e do ambiente urbano, incluindo espaços verdes; a recuperação, a expansão e a valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e infraestruturas verdes; a qualificação e modernização dos edifícios públicos, visando a dinamização de atividades económicas em meios urbanos; a reabilitação integral de edifícios de habitação

ou para outros usos (com prioridade para os edifícios com idade igual ou superior a 30 anos).

O Programa Operacional refere ainda que *“tendo em vista o pretendido enfoque territorial das intervenções, no que diz respeito à dimensão territorial da intervenção de regeneração urbana (PI 6.5), será critério base constituir uma área territorialmente delimitada, incidindo em espaços inframunicipais das Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)”*. As ARU são criadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, definidas assim na alínea b) do artigo 2º do mesmo como *“área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana aprovada em instrumento próprio ou em plano de pormenor de reabilitação urbana”*. A constituição da ARU visa delimitar a área de intervenção prioritária permitindo neste um maior foco e eficiência no uso dos recursos, mas também tenciona fomentar o investimentos dos privados na reabilitação urbana oferecendo incentivos específicos propulsando assim o efeito multiplicador do investimento público, ponto fulcral do novo programa 2014-2020.

Os centros urbanos de nível superior devem desenvolver um Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU) que abrange o inteiro território concelhio e inclui três planos: o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS), o Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU) e o Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICID). Todos os planos devem estar coerentes e conformes às estratégias do PNOPT, do PROT e do PO Regional e devem ser aceite pela Autoridade de Gestão.

De forma a simplificar e reduzir o peso da burocracia, como consta na Portaria n.º 57-B/2015 no artigo 120º na alínea 4, os centros urbanos de nível inferior devem dispor apenas de um PARU, coerente com a estratégia integrada de desenvolvimento territorial e com todos os planos regionais e nacionais, mas não necessitam de elaborar o PEDU (e as respetivas componentes).

O enfoque desta dissertação será o Plano de Ação para a Regeneração Urbana (PARU) previstos no PO da Região Centro onde se situa o caso pratico objeto desta dissertação.

4.2.1 Plano de Ação para a Reabilitação Urbana

A Portaria n.º 57-B/2015, comumente chamada Regulamento Especifico da Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (RESEUR), no artigo 2º, alínea cc) define o Plano de Ação para a Regeneração Urbana como o *“plano relativo a uma área territorialmente delimitada, incidindo em espaços inframunicipais, em concreto centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas de conversão de zonas industriais abandonadas inseridos em Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)”*. O PARU não incide portanto exatamente na ARU delimitada pelo Município mas sim nos centros históricos (devidamente delimitados ou em centros urbanos com mais de metade do edificado com mais de 30 anos), nas zonas ribeirinhas e nas zonas industriais abandonadas e o seu objetivo é a requalificação e a regeneração dos mesmos. Contudo, para o desenvolvimento do PARU, a delimitação da ARU é mandatária.

O artigo 121º da mesma Portaria define as tipologias de ações enquadráveis no PARU:

- a) Reabilitação integral de edifícios com uso habitacional ou equipamentos de utilização coletiva, de comércio ou de serviços, públicos ou privados, com idade igual ou superior a 30 anos; no caso de idade inferior demonstrem um nível de conservação igual ou inferior a 2, determinado nos termos do estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 266 -B/2012, de 31 de dezembro;
- b) Reabilitação de espaço público, desde que associada a ações de reabilitação do conjunto edificado envolvente Sem curso ou concluídas há 5 anos ou menos, podendo envolver a demolição de edifícios para criação de espaço público e a recuperação e expansão de infraestruturas verdes;
- c) Reabilitação de espaços e unidades industriais abandonadas com vista à sua reconversão, destinadas às tipologias de uso referidas nas alíneas anteriores;
- d) Desenvolvimento de ações com vista à gestão e animação da área urbana, à promoção da atividade económica, à valorização dos espaços urbanos e à mobilização das comunidades locais, desde que diretamente relacionadas com as ações previstas nas alíneas anteriores.

O PARU prevê também ações de tipo imaterial como estudos e ações associadas para a melhoria da qualidade do ar e a redução do ruido. Trata-se, portanto, de um instrumento

de operacionalização pois visa identificar, orçamentar e hierarquizar as intervenções prioritárias para o desenvolvimento do centro urbano em alínea com as indicações estratégicas intermunicipais, regionais e nacionais.

Como um dos pilares do novo quadro europeu 2014-2020 é a eficácia dos investimentos feitos, o PARU tem metas quantificadas e objetivamente mesuráveis, o alcance das mesmas é objeto de uma avaliação intercalar (2019) e uma avaliação final em 2023.

O artigo 122º da Portaria n.º 57-B/2015 estabelece as entidades beneficiárias do PARU, nomeadamente as entidades da administração pública central, as autarquias locais, entidades do setor empresarial do Estado, entidades do setor empresarial local. Por sua vez, o artigo 125º define a forma como dos apoios. Estes são reembolsáveis para as operações de reabilitação de edifícios que geram receitas líquidas positivas suficientes para amortizar o valor do financiamento do investimento, são atribuídos através de instrumento financeiro. Os apoios assumem natureza não reembolsável para as operações de reabilitação de edifícios que tenham por objeto equipamentos de utilização coletiva de natureza pública, excluindo os que se destinem à instalação dos próprios serviços, desde que não gerem receitas líquidas positivas suficientes para cobrir o valor do investimento. Todas as operações enquadradas nas alíneas b) e d) do supracitado artigo 121º também são objeto de apoios não reembolsáveis.

As entidades, para terem acesso aos apoios, têm de apresentar uma candidatura no Balcão 2020, plataforma criada no Programa Portugal 2020 para reduzir e facilitar a burocracia. Trata-se de um balcão virtual único onde, depois da registo e autenticação obrigatória, as empresas públicas ou privadas podem entregar as candidaturas para os apoios europeus. O início do processo consiste no lançamento no portal Portugal 2020 de um Aviso que estipula as condições, os objetivos, o âmbito e o conjunto de regras que as candidaturas devem seguir para obter apoios numa determinada área, normalmente cada Aviso responde a uma PI do PO. O artigo 16º das regras gerais de aplicação dos programas operacionais financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento, aprovadas pelo Decreto-Lei nº 159/2014, de 27 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei nº 215/2015, de 6 de outubro, estipula que as candidaturas são apresentadas no âmbito de um procedimento de concurso, de acordo com o artigo 17º, *“as candidaturas são analisadas e selecionadas pelas autoridades de gestão, ou pelas entidades com*

competência para o efeito”. A avaliação e a aprovação da proposta de PARU, constitui, portanto, a segunda etapa. Caso a avaliação seja positiva procede-se para a terceira etapa, a chamada fase de negociação, que começa com a abertura de um segundo Aviso onde os municípios candidatam as operações estipuladas como prioritárias no próprio PARU. Em termos de ações candidatáveis, esta terceira fase é mais restritiva, são elegíveis apenas ações de tipo material enquadradas no PARU. Esta fase assume o nome de “fase de negociação” porque o promotor poderá, dentro do conjunto de ações prioritárias identificadas no PARU, candidatar apenas as exequíveis dentro do orçamento comunitário. Ainda, nesta fase é exigida uma maturidade superior, as operações relativas às infraestruturas devem ter já o projeto técnico de execução aprovado, demonstrando as condições para começar a execução logo que a candidatura for aceite, para todas as outras operações estas devem demonstrar a aprovação dos requisitos técnicos, termos de referência, calendário de realização e orçamento. Uma vez que a candidatura é aprovada, o promotor terá 30 dias para demonstrar o início de abertura do procedimento através da decisão do executivo camarário.

5 Impactos da reabilitação urbana

Apesar do uso generalizado de melhorias físicas como uma estratégia para regenerar as áreas urbanas desfavorecidas e degradadas, as evidências sobre o impacto destes tipos de atividades de regeneração são limitadas (Ploegmakers *et al.* 2015). Tyler *et al.* (2012) indicam como causas prováveis desta falta de literatura sobre o assunto dois fatores principais: (i) a grande diversidade e variabilidade entre as características físicas, económicas e sociais onde as iniciativas incidem; (ii) as iniciativas demoram algum tempo para gerar os impactos económicos esperados e cada iniciativa tem o próprio horizonte temporal de atuação. Ploegmakers e Beckers (2015) identificam ulteriores dificuldades que dificultam a avaliação dos impactos reais das iniciativas de reabilitação, nomeadamente: a seleção de áreas de comparação adequadas, a atribuição das mudanças exatamente às intervenções de regeneração específicas, o acesso aos dados de pequena escala que permitem comparações ao longo do tempo e a seleção de resultados congruentes com os objetivos políticos e princípios subjacentes às iniciativas.

Ao longo deste capítulo será efetuada uma revisão bibliográfica focada nos impactos económicos (5.1), sociais (5.2) e ambientais (5.3) da regeneração urbana.

5.1 Económicos

Tem havido bastante debate sobre o que iniciativas de regeneração urbana têm sido capaz de alcançar, tem-se até argumentado que estas iniciativas não foram capazes de proporcionar uma taxa de retorno positiva à sociedade e que poderia ter sido melhor não intervir de tudo (Tyler *et al.* 2012). Enquanto muita atenção foi dada aos benefícios sociais, pela saúde humana e pela sustentabilidade ambiental, poucas são as evidências dos benefícios económicos propulsionados pelas iniciativas europeias de reabilitação urbana (Ribeiro 2008, Tyler *et al.* 2012). Embora os projetos cofinanciados pela UE visem à sustentabilidade económica e financeira e estejam frequentemente sujeitos à avaliação económico-financeira, esta é feita *ex-ante* e, portanto, baseada no pressuposto que as iniciativas alcançam os objetivos propostos.

Os benefícios económicos geralmente atribuídos às iniciativas de reabilitação urbana são: criação de emprego, aumento do valor das propriedades, poupança de recursos físicos e financeiros, melhoria do mercado imobiliário, melhoria das atividades económicas locais,

aumento da atratividade turística, aumento da atração de investimentos, prevenção da *urban sprawl* (Rypkema 1998, Ribeiro 2008, Tyler *et al.* 2012). O *urban sprawl* refere-se à migração de uma população de cidades populosas e cidades para zonas limítrofes rurais de baixa densidade, em solo não urbanizados para o desenvolvimento residencial resultando na propagação da cidade e dos seus subúrbios. É o resultado não apenas do crescimento da população, mas também de novos estilos de vida que requerem mais espaço. Os resultados consistem na perda das maiorias das funções ecológicas dos solos, no aumento desproporcional dos custos de infraestrutura para o transporte, água e energia, agrave ruído, perda de paisagens abertas, considerável perda de habitats em pontos críticos de biodiversidade, disseminação de espécies invasivas, perda significativa de reservatórios de carbono, maiores distâncias entre casa e trabalho (Jaeger *et al.* 2014).

Tyler *et al.* (2012) conduziram uma análise custo-benefício das iniciativas de reabilitação urbana no Reino Unido no período entre 2000 e 2009, quantificaram os *outputs* adicionais que uma unidade de despesa pública para iniciativas de regeneração urbana produz na área urbana por tipo de *outputs* principais, e traduziram em valor monetário estes *outputs* reconhecendo o espaço temporal sobre o qual incidiram. Os autores recolheram evidências das avaliações dos programas de regeneração urbana e dados sobre os salários, o Valor Acrescentado Bruto (VAB), os preços dos lotes e das propriedades. Considerando que as despesas públicas para a reabilitação urbana geram um fluxos de benefícios ao longo do tempo, os autores descontaram os valores monetários ao Valor Presente (VP) utilizando uma taxa de depreciação de 3,5%. O VP dos benefícios foi então dividido pela despesa pública anual que gerou os benefícios de forma a calcular a relação custo-benefício. Para todas as variáveis analisadas, o rácio custo-benefício verificou-se ser positivo, Tyler *et al.* (2012) concluem portanto que, apesar das limitações do teste e as grandes variações devidas à localização e ao contexto, em linha geral os programas de regeneração urbana no Reino Unido entre 2000 e 2009 foram benéficos para a economia e a qualidade de vida dos residentes da área onde estes incidiram.

Ribeiro (2008) conduziu uma análise custo-benefício similar mas com uma escala muito mais reduzida, limitando a abrangência mas também as variações derivantes dos contextos diferentes. O estudo concentra-se numa intervenção de reabilitação realizada num bairro de Lisboa, o bairro S. Paulo, em 2006 pela Sociedade de Reabilitação da Baixa Pombalina, empresa pública criada pela Câmara de Lisboa para enfrentar as

problemáticas urbanas. A Tabela 2 reporta os benefícios e os custos identificados no estudo com o relativo valor monetário calculado no estudo (Ribeiro 2008).

Tabela 2 Custos e benefícios da reabilitação urbana em S. Paulo (Lisboa).

Variáveis		Valor
Custos	Custo de oportunidade de propriedade	63,052,676.00€
	Custos de melhoria	14,325,895,98€
	Deslocalização dos inquilinos	276,687.00€
Benefícios	Receitas não recebidas	13,000.00€
	Vendas e alugueres	87,280,385.00€
	Menores custos sociais	552,000.00€
	Melhores ambientes de vida	Não calculado

Fonte: Adaptação própria a Ribeiro (2008)

A análise custo-benefício compara alternativas ao longo do tempo, bem como o espaço, e utilizações descontando para resumir as suas conclusões em uma medida de VP, Ribeiro (2008) utiliza a mesma taxa de desconto (3,5%) de Tyler *et al.* (2012). Também nesta análise o ratio custo-benefício resulta ser positivo mostrando que a regeneração urbana pode ajudar a inverter o estado de degradação física e regenerar a atividade económica nas áreas centrais das grandes cidades.

Salienta-se que Ribeiro (2008) também não avalia os benefícios ambientais demonstrando como ainda a abordagem mais holística que considera a cidade como um ecossistema não esteja utilizada de forma exaustiva no planeamento e nos relativos estudos.

Na literatura, embora escassa, existem teses diferentes relativamente à eficiência dos programas de regeneração urbana. Ploegmakers e Beckers (2015) avaliaram a eficiência dos programas de reabilitação das zonas industriais na Holanda com uma metodologia diferente: compararam os objetivos definidos pelos municípios nas iniciativas com os resultados reais depois da atuação das mesmas. Analisaram 34 programas que incidiram sobre 60 zonas industriais entre 2002 e 2008, todas as iniciativas municipais propunham como objetivo estratégico da reabilitação o desenvolvimento económico através da atração de novas empresas, a melhoria das existentes e o conseguinte aumento dos postos de trabalho. Os resultados da análise indicam que a regeneração teve um impacto insignificante sobre o crescimento do emprego, números claros, os valores de propriedade

e a intensidade de uso dos loteamentos, demonstrando que as políticas de regeneração física não estão a produzir os seus efeitos desejados. Os autores apresentam três possíveis explicações. Primeiro, grande parte das zonas estudadas não implementaram completamente os projetos previstos (e financiados) nos planos; em segundo lugar os autores estudaram apenas os efeitos económicos (não calculando as externalidades positivas ambientais ou sociais). Contudo, admitem uma terceira hipótese: as políticas de regeneração foram mal aplicadas.

É preciso ainda considerar que o setor da construção detém um papel principal na economia, embora em declínio. O valor global da própria indústria da construção na União Europeia é estimado em € 1,406 bilhões em 2016. Isso equivale a 9,4% do Produto Interno Bruto (PIB) e é significativamente menor do que o pico de 2007, em que a indústria foi responsável por 13% do PIB (EUROCONSTRUCT 2016). Em Portugal, em 2011 o valor do setor da construção foi de 20 911 M€, dos quais 26,1% gerados pela reabilitação de edifícios (Vilhena 2013). Contudo, comparando o volume de negócio da construção nova e da reabilitação, notamos que Portugal tem volume de negócio gerado pela reabilitação inferior à média europeia de 34,9% (Vilhena 2013). Lopes (2013) avalia a importância da reabilitação urbana nas pequenas e médias empresas do setor da construção na região Norte de Portugal através uma amostragem de pequenas e médias empresas (PME) às quais proporcionou um questionário e das quais analisou os relatórios de contas. Os resultados mostraram que, embora a reabilitação urbana assuma uma importância crescente na generalidade das empresas, apresenta-se ainda, como uma atividade que surge de forma ocasional para cerca de metade das empresas do setor da construção, independentemente da dimensão destas. Das empresas que dizem ter atividade no segmento da reabilitação urbana, é possível referir que quanto maior a dimensão da empresa, menor será o peso deste segmento no total da atividade da empresa (Lopes 2013).

A reabilitação urbana, especialmente dos centros históricos, permitem tornar a cidade mais atrativa para o turismo (Mason 2005, Rypkema *et al.* 2011, Mehdipanah *et al.* 2013, Gomes 2014). O aumento do fluxo turístico dinamiza a economia beneficiando todos os setores com este relacionados e permitindo o aumento de atração de investimentos internos e externos (Azevedo 2012, Andraz *et al.* 2015). Um exemplo de sucesso a nível nacional é a reabilitação da baixa da cidade do Porto, Azevedo (2012) analisou as

atividades hoteleiras nesta área antes da intervenção de reabilitação e depois, demonstrando a grande propulsão do turismo para o aumento da oferta e da qualidade do setor.

5.2 Sociais

A maioria das políticas urbanas da década de 80 e 90 visavam reduzir a concentração de pobreza sendo considerada como a fonte do declínio urbano. Contudo, parte da literatura aponta para os resultados controversos das próprias políticas. Por exemplo, as políticas de reabilitação urbana que promoveram a expulsão das populações residentes e a sua substituição por famílias capazes de responder financeiramente à especulação financeira, deram luz ao fenómeno de “gentrificação” (tradução literal de *gentrification*) (Marques e Madeira 2010). Arbaci *et al.* (2012) estudaram o impacto social de dois programas de renovação no centro histórico de Barcelona que ocorram entre 1986 e 2009, avaliaram a evolução demográfica, as variações da dinâmica imobiliária, das rendas, dos salários e os níveis educacionais dos residentes. Os autores afirmam que os programas, em vez de reduzir a desigualdade entre os residentes, promoveram novos processos de gentrificação. As formas de desigualdades sócio espaciais, em termos de idade, ocupação profissional, nacionalidade, densidade e qualidade do ambiente construído, têm-se intensificado e mudado em geografia ou escala. Por um lado, tem havido um aumento no e concentração de privação social e espacial nas áreas adjacentes às zonas de intervenção, com a criação de áreas de marginalização das populações vulneráveis (envelhecimento da população e grupos estrangeiros não-ocidentais), em particular nas mais densas áreas construídas de baixa qualidade, por outro lado, a presença de escalões sociais de média/média-alta (por exemplo, os residentes com graus universitários, profissionais e gestores, grupos estrangeiros ocidentais e jovens residentes) vem consolidando-se e tem vindo a se expandir nas áreas tradicionalmente populares adjacentes, criando ao mesmo tempo novos micra áreas de riqueza em torno das zonas de intervenção. O aumento da classe social médio-alta é particularmente visível nas áreas onde os programas melhoraram a qualidade do ambiente construído e de espaços abertos antigos e novos, e introduziram novos edifícios e serviços públicos como o mercado ou os equipamentos culturais.

Como já referido, a melhoria do espaço público associada ao aumento e a conservação dos espaços verdes/azuis, gera impactos positivos para os residentes do ecossistema

urbano (Tzoulas *et al.* 2007, Jansson 2013). Considerando que um dos objetivos das políticas de regeneração urbana é a melhoria dos espaços públicos e das condições de vida dos residentes, seria espectável que os programas tivessem um impacto benéfico também sobre a saúde. Contudo, na literatura existem poucas evidências dos impactos dos programas de reabilitação urbana na saúde na população residente (Thomson *et al.* 2006). De acordo com Thomson *et al.* (2006) são poucas as avaliações *a posteriori* que atestam os impactos na saúde das populações, a dificuldade de avaliação e a sua subjetividade ao contexto onde se aplica, complica ulteriormente a generalização dos resultados; mesmo quando são avaliados alguns impactos, estes são positivos mas relativamente exíguos e acompanhados também por impactos negativos. Por outro lado, Mehdipanah *et al.* (2013) afirma que as intervenções de reabilitação urbana resultam em impactos positivos sobre a perceção da qualidade de vida e a auto perceção da saúde dos residentes nas áreas intervencionadas.

A segurança é um aspeto fundamental para os residentes de qualquer cidade ou bairro, as pessoas preferem viver num ambiente seguro (Chan e Lee 2008), a segurança percebida de uma área urbana é fundamental para a sustentabilidade social da mesma (Dempsey *et al.* 2011). As políticas de regeneração urbana devem ter em consideração a importância de proporcionar um ambiente seguro e sustentável (Chan e Lee 2008). De acordo com Mehdipanah *et al.* (2013) as políticas de regeneração urbana tendem a melhorar a segurança percebida pelos residentes embora, em alguns casos, os mesmos relatem que, após a implementação de projetos de reabilitação urbana, aumentaram os furtos aos turistas.

Outro aspeto que o planeamento urbano deve considerar é a cultura, fomentar e proteger a cultura da área de intervenção é um dos próprios objetivos da reabilitação urbana (Zheng *et al.* 2014).

Nas últimas décadas, a cultura tornou-se cada vez mais importante para as estratégias adequadas para lidar com as novas trajetórias das áreas urbanas, e, neste contexto, a cultura tem sido usada como uma "ferramenta" para revitalizar e converter as áreas abandonadas e como um instrumento de marketing territorial para uma melhor colocação das cidades no mercado global pós-industrial (Blessi *et al.* 2012). De acordo com Degen *et al.* (2012) a cultura tem o potencial para melhorar a coesão social, objetivo prioritário

das políticas europeias no Horizonte 2020, diminuindo a marginalização e a exclusão social (Blessi *et al.* 2012). Os investimentos em atividades culturais e criativas fornecem novas oportunidades para a área intervencionada mas também tem um impacto na dimensão metropolitana, na comunidade local em termos de participação cultural e sentimento de pertença, a nível da área envolvente as atividades culturais atraem turistas e resultam sempre em oportunidades económicas (Blessi *et al.* 2012). A revitalização cultural resulta portanto como uma componente fundamental para as estratégias de renovação urbana (Degen e García 2012, Zheng *et al.* 2014).

5.3 Ambientais

A renovação urbana tem sido considerada como uma boa abordagem para promover a melhoria da qualidade ambiental e do uso do solo, no entanto, a maioria das políticas de renovação urbana tendem a se concentrar na recuperação económica, em vez de regeneração ambiental ou social (Zheng *et al.* 2014). A literatura que examina os resultados em termos de melhorias ambientais provocadas pela atuação de programas de regeneração urbana, é escassa embora a reabilitação urbana esteja constantemente acompanhada pelo conceito de sustentabilidade.

Existem várias abordagens para avaliar a sustentabilidade à escala de bairro, Pérez e Rey (2013) as agrupam em cinco categorias principais: (i) certificações, baseados na avaliação dos resultados, independentemente do processo; (ii) modelação, fornece conceitos que incorporam todos os parâmetros em uma base quantitativa; (iii) ferramentas de avaliação targetizados, avalia uma fase do projeto; (iv) modelos de referência, fornecem uma lista de indicadores e princípios a serem seguidos; (v) ferramentas de tomada de decisão, destacam os pontos fortes e fracos de um projeto como um todo. No entanto, a análise destes vários métodos revela que não estão totalmente adaptados para os problemas associados com a renovação urbana sustentável de um bairro existente, são demasiado complexos para permitir um processo de apoio à decisão verdadeiramente eficaz (Caputo *et al.* 2012, Pérez e Rey 2013, Ahern *et al.* 2014), ou eles estão restritos a apenas alguns aspetos da sustentabilidade (Pérez e Rey 2013, Ploegmakers e Beckers 2015).

Pugh *et al.* (2012(a)) examinou a qualidade do ar de Luneside East, área de 6,6 hectares intervencionada em Lancaster, Reino Unido. O estudo avalia as concentrações de dióxido de azoto, de ozono e de partículas bem como a temperatura do ar antes e depois da implementação das ações de reabilitação que consistiram, entre as outras, no fomento de

transporte não motorizado, novas rotas de transporte público, redução do espaço de estacionamento e na plantação de novas árvores. Com este estudo, Pugh *et al.* (2012(a)), demonstrou que o conjunto de ações implementadas conseguiu melhorar as qualidades do ar do centro urbano. O aumento dos espaços verdes, desejado nas políticas de regeneração urbana (ver, por exemplo, as metas propostas na Tabela 3), tem obviamente um impacto positivo sobre a qualidade do ar. De acordo com Pugh *et al.* (2012(b)), o aumento de vegetação nas ruas e a criação de ruas arborizadas pode reduzir cerca de 40% o dióxido de azoto e 60% das partículas.

O verdadeiro enfoque das políticas de regeneração urbana relativamente à sustentabilidade ambiental, assenta na eficiência energética sendo que os objetivos europeus para 2020 requerem um aumento geral da eficiência energética de 20% face a 1990. Melhorar a eficiência energética em edifícios existentes é muitas vezes considerada uma das medidas mais custo-efetiva para a redução de emissões de carbono (Sunikka 2006). Considerando também que o setor habitacional é, entre todos os setores, o que mais consome energia (Caputo *et al.* 2012), resulta compreensível a preponderância do assunto nas políticas europeias e na reabilitação urbana. Embora os objetivos europeus gerais estejam claros, identificar a estratégia mais eficaz fica de responsabilidade das autarquias locais, o planeamento pode, portanto, identificar oportunidades a nível local para a implementação de sistemas energéticos mais eficientes aptos ao contexto onde se aplica (Caputo *et al.* 2012).

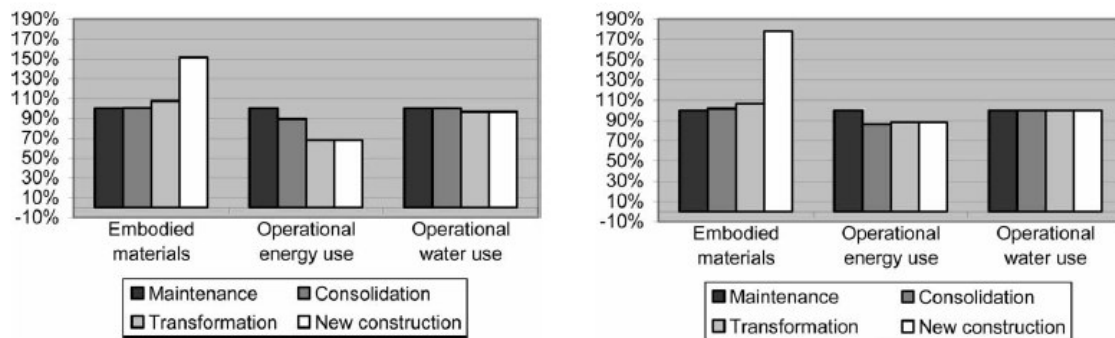
A literatura é rica em pesquisas, casos de estudos e manuais de boas práticas para a eficiência energética a nível de edifício, práticas regulamentadas a nível europeu e transposta a nível nacional pelo Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto. Alargando o foco de análise para um inteiro bairro ou zona, escala exigida nos programas e planos de reabilitação urbana, resulta mais complexo e complicado avaliar a eficácia das medidas de eficiência energética. A metodologia mais utilizada nestas análises mais macro, consiste na criação e na avaliação de múltiplos cenários comparados com o *baseline* correspondente às práticas utilizadas. Caputo *et al.* (2012) estudou a mesma área de regeneração estudada por Pugh *et al.* (2012(a)), Lunsdale East, mas desta vez com o objetivo de avaliar as medidas de eficiência energética. Os autores concluíram que, ao seguir as indicações fornecidas pelo British Standard Institution, a regeneração da área poderia se traduzir numa redução de cerca de 44% das necessidades térmicas, e a consequente

procura de energia. É preciso salientar que muitos dos parâmetros avaliados neste estudo, são estritamente relacionados com a reconstrução de edifícios que permita repensar até a exposição solar dos mesmos; em ações de reabilitação estas medidas não são atuáveis. Pérez e Rey (2013), seguindo a mesma metodologia de comparação de cenários, avaliou, entre outros impactos, a melhoria na eficiência energética consequente às intervenções de reabilitação urbana. Como cenário base é utilizado o bairro Fleurettes da cidade de Lausanne, Suíça, são criados outros três cenários que diferem pelo grau de intervenção; o cenário mais ambicioso inclui melhorias do parque edificado, concentração de população e de construção de forma optimal, indo, às vezes, para além do quadro legal em vigor. Os autores concluem que, com a aplicação deste ultimo cenário, seria possível diminuir o *Global Warming Power* (GWP) de 78 kg CO₂m⁻² do cenário base para 8,5 kg CO₂m⁻².

Finalmente, considerando que a reabilitação urbana não permite a construção de novos edifícios nem a demolição de edifícios existentes, permitidos na regeneração urbana em casos excepcionais, surge uma ultima problemática que deve ser tomada em conta: o impacto ambiental da reabilitação será menor do da construção de edifícios novos?

De acordo com Itard *et al.* (2007) as estratégias baseadas na renovação do parque edificado existente poderiam oferecer alternativas mais sustentáveis, no entanto não se pode esquecer que as renovações simples são possíveis apenas quando a qualidade da habitação é suficiente para satisfazer as necessidades atuais. Itard e Klunder (2007) comparou os impactos ambientais entre as opções de renovação, manutenção, consolidação, transformação e reconstrução de dois casos típicos de renovação urbana holandesa, para o primeiro caso de estudo foi determinado um ciclo de vida de 100 anos, para o segundo de 90. Os efeitos ambientais são calculados usando o método de Avaliação do Ciclo de Vida, as variáveis consideradas são: as quantidades de material, a energia e a água utilizada, desperdício e os impactos ambientais. A Figura 3 reporta os *inputs* utilizados nos dois casos de estudo (à esquerda o primeiro (100 anos) e à direita o segundo, 90 anos) para a várias tipologias de intervenção.

Figura 3 Quantidade média de materiais, energia e água utilizados por m² por ano.



Fonte: Itard e Klunder (2007).

Salienta-se que este estudo foca na comparação da intervenção sem considerar a eventual ocupação e impermeabilização de solos precedentemente permeáveis que a construção de um edifício novo comporta.

Em suma, podemos afirmar que as intervenções de reabilitação e regeneração urbana trazem benefícios ambientais à área de intervenção e que o próprio impacto ambiental da reabilitação de um edifício é inferior à construção de um edifício novo.

Parte II – O Município de Manteigas

1 Plano de Ação para a Reabilitação Urbana do Município de Manteigas

Como caso prático decidiu-se escolher o Plano de Ação para a Regeneração Urbana do município de Manteigas. Foi escolhido este centro urbano em virtude das suas peculiares características ecológicas e ambientais que tornam o concelho de Manteigas extremamente interessante para operações de planeamento por causa da manutenção e da proteção do delicado equilíbrio entre a natureza e a ocupação humana. O concelho detém também características sociodemográficas típicas do interior de Portugal, acentuadas pela posição geográficas tipicamente montana.

Apresenta-se neste capítulo os procedimentos específicos da elaboração dos PARU para os centros urbanos complementares da Região Centro.

Antes de mais, é preciso relembrar que o PARU se aplica dentro das ARU, embora não seja constrangido a abranger a área da ARU na sua totalidade. É imprescindível a delimitação prévia da ARU por parte da Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Manteigas delimitou duas Áreas de Reabilitação Urbana, uma abrange o centro histórico publicada em Diário da República n.º 64/2016 no Aviso n.º 4476/2016, chamada “ARU do Centro Histórico de Manteigas”, doravante denominada ARU-CH (planta em ANEXO IV), o seu Plano Estratégico de Reabilitação Urbana (PERU) se encontra em fase de conclusão. A segunda ARU abrange a zona ribeirinha que, por sua vez, inclui a única zona de atividades económicas do concelho e portanto chamada “ARU da Frente Ribeirinha do Zêzere e Área de Atividades Económicas de Manteigas”, doravante chamada ARU-FRZAAE, aprovada pela Assembleia Municipal em data 24 de junho de 2016 mas ainda não publicada em Diário da República, com PERU em elaboração, situados nas freguesias de Santa Maria e São Pedro.

Com a delimitação da ARU estabelece-se um regime especial a aplicar às operações de reabilitação a desenvolver na área delimitada de forma a incentivar as intervenções dos privados permitindo o efeito multiplicados dos investimentos públicos.

Dentro dos benefícios fiscais estabelecidos pelo Estatuto dos Benefícios Fiscais para as operações inseridas em ARU, listam-se os seguintes:

- **Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI):** Os prédios urbanos localizados na ARU, que forem objeto de reabilitação, beneficiam de isenção por um período de cinco anos a contar do ano, inclusive, da conclusão da mesma reabilitação;
- **Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT):** A primeira transmissão onerosa de prédio urbano ou fração autónoma localizado na ARU-Zona Ribeirinha e que se destine exclusivamente a habitação própria e permanente, é passível de isenção;
- **Imposto de Rendimento Singular (IRS):** Dedução à coleta de 30% dos encargos suportados pelo proprietário relacionados com a reabilitação, até ao limite 500€ passível de isenção;
- **Mais-valias** Tributação à taxa reduzida de 5%, quando estas sejam inteiramente decorrentes da alienação de imóveis reabilitados localizados em ARU;
- **Rendimentos Prediais:** Tributação à taxa reduzida de 5%, quando os rendimentos sejam inteiramente decorrentes do arrendamento de imóveis localizados em ARU e recuperados nos termos das respetivas estratégias de reabilitação de urbana;
- **Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA):** Aplica-se uma taxa de IVA reduzida a 6% às empreitadas de reabilitação urbana realizadas em imóveis ou espaços públicos localizados em Áreas de Reabilitação Urbana delimitadas nos termos legais (Verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, com a redação da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, alterado pela Lei n.º 7-A/2016 de 30 de março).

No caso da apresentação de propostas de PARU para os centros urbanos complementares da Região Centro (listados no ANEXO I), o Aviso, chamado CENTRO – 16 - 2016 – 01 (ANEXO II), foi lançado na plataforma em data 1 de abril de 2016 e fechado no dia 30 de junho do mesmo ano.

No caso dos PARU para os municípios de nível inferior ou complementares, a dotação financeira total associada à PI 6.5 do PO-Centro dispõe de fundo do FEDER de 70.000.000 € distribuídos entres os municípios segundo dois critérios: cada município

dispõe de um montante fixo de 20% da dotação total (205.882 €), o restante 80% é variável sendo distribuído conformemente à população residente registrada nos últimos Censos de 2011. É preciso ressaltar que, de acordo com artigo 8º da Portaria n.º 57-B/2015, para o PO Centro, a taxa máxima de cofinanciamento do FEDER para as operações aprovadas é de 85%⁶ das despesas elegíveis. Os municípios resultam, portanto, responsáveis para 15% do investimento total, no ANEXO III apresenta-se um cálculo meramente indicativo em virtude do facto de ser previsional, do montante que cada município complementar da região Centro poderia obter. Ainda, para o cálculo foram utilizados três pressupostos: (i) todos os centros urbanos (listado no ANEXO I) apresentarão uma proposta de PARU; (ii) todas as candidaturas apresentadas serão aceites; (iii) não está prevista uma redistribuição ou um refinanciamento dentro do período 2014-2020. De acordo com este cálculo, destinam-se ao Município de Manteigas apenas 519.791 €. Considerando o montante previsto de investimento e apontado para uma ulterior eficiência do PARU, a Câmara de Manteigas delimitou dentro das próprias ARU duas zonas prioritárias, uma por cada ARU, onde se localizam os investimentos e os projetos de regeneração prioritários.

Tratando-se de um procedimento em forma de concurso, os PARU objeto do Aviso CENTRO – 16-2016-0, a avaliação é feita pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional em articulação com as Direções de Serviços de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento do Território da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR-C). A avaliação é feita com base na contribuição do PARU e das suas ações para os indicadores de realização e de resultado previstos pelo POR-C no âmbito da PI 6.5 pela qual são prevista mestas para 2023, reportadas na Tabela 3, e pelo mérito da candidatura que é estabelecido através da ponderação de quatro critérios: eficácia, adequação à estratégia, eficiência e sustentabilidade e abordagem integrada. Os critérios de ponderação estão reportados no Anexo II.

⁶ Taxa máxima de cofinanciamento: 85% nos casos dos POR Norte, Centro e Alentejo; 50% no caso do PO Lisboa e 80% das despesas elegíveis, no caso do PO Algarve (Portaria n.º 57-B/2015, artigo n. 8º)

Tabela 3 Indicadores de realização e de resultados da PI 6.5 do POR-C para 2023.

Indicadores de realização		Indicadores de resultado	
Designação	Meta 2023	Designação	Meta 2023
Desenvolvimento urbano: espaços abertos criados ou reabilitados em áreas urbanas (m ²)	560.000	Aumento do grau de satisfação dos residentes que habitam em áreas com estratégias integradas de desenvolvimento urbano	≥2
Desenvolvimento urbano: edifícios públicos ou comerciais construídos ou remodelados em áreas urbanas (m ²)	11.000		

Fonte: Adaptação ao PO-C.

A Câmara de Manteigas submeteu no balcão 2020 o seu PARU desenvolvido com assessoria da Território XXI- Gestão Integrada do Ambiente e do Território, LDA em data 29 de junho de 2016, segundo quanto consta no artigo 20º do Decreto-Lei 159/2014, a Autoridade de Gestão terá 60 dias uteis para se pronunciar. Trata-se portanto, à data da dissertação, de um procedimento ainda em curso.

Nas próximas secções é apresentado o desenvolvimento do PARU de Manteigas para o qual participei ativamente.

2 Área de estudo

O concelho de Manteigas localiza-se na NUT II, região Centro, NUT III Beiras e Serra da Estrela (BSE), pertence ao distrito da Guarda, sendo adjacente aos concelhos de: Gouveia a Noroeste, Guarda a Nordeste, Covilhã a Sul e Seia a Sudoeste. Inserido na Serra da Estrela, é atravessado pelo Rio Zêzere e composto por 4 freguesias: Manteigas (Sta. Maria), Manteigas (São Pedro), Sameiro e Vale de Amoreira.

Com uma área de 122 km²(BGRI 2011), o concelho de Manteigas é constituído por quatro freguesias: Santa Maria, São Pedro, Sameiro e Vale de Amoreira (Figura 4).

Figura 4 Localização do concelho de Manteigas e freguesias do Município.



Fonte: <http://wikienergia.com/~edp/images/0/06/Manteigas.gif>; <http://capeiaarraiana.pt/category/beiras-alta-e-baixa/beira-alta-guarda/manteigas/>; <https://pt.wikipedia.org/wiki/Manteigas>

Nota-se pela figura 4 a posição pouco favorável e de difícil acesso para as infraestruturas de transporte como aeroportos (com uma média de mais de 2 horas e meias para o aeroporto do Porto e de quase 3 horas para o aeroporto de Lisboa), a localização montana torna difícil o acesso ao concelho e o transporte entre os concelhos limítrofes.

Por outro lado, as características morfológicas do território, a rede hidrográfica abundante, a grande riqueza florística e faunística, em que se destaca o vale glacial e toda a zona adjacente do rio Zêzere, juntamente com a grande ocupação florestal e o equilíbrio da ocupação humana com a natureza, os reconhecidos valores biológicos e habitats de elevada importância, os valores geológicos com interesse científico e paisagísticos, os valores socioculturais e o património arquitetónico e cultural, levaram à criação do Parque Natural da Serra da Estrela, no qual insere-se o concelho de Manteigas. O concelho está também qualificado como Reserva Biológica, como “Sítio Ramsar” e como Sítio “Serra

de Estrela”, com o código PTCON0014 e é completamente abrangido pela Rede Natura 2000.

As características biofísicas deste território obrigam os processos de ordenamento do território à grande atenção aos valores naturais e à sua preservação. Foram estas particulares condições que levaram à escolha do concelho de Manteigas como caso prático objeto desta dissertação.

O concelho desenvolve-se ao longo do vale do rio Zêzere que apresenta uma forma linear da nascente até à vila de Manteigas e meandrizado desde aí até à ribeira de Beijames, as características do percurso devem-se à sua natureza geológica, apresentando os granitos na primeira fase e os xistos na segunda, em termos geológicos e geomorfológicos, evidencia-se o vale glaciário como um dos mais imponentes testemunhos da glaciação.

De entre a riqueza dos recursos hídricos destacam-se a nascente termal de Fonte Santa e a nascente de água Fonte de Paulo Luís Martins. Devido à morfologia do terreno, particularmente no que diz respeito aos declives, a maior parte dos solos são delgados, ocorrendo apenas solos profundos associados aos cursos de água em vales mais abertos (solos de aluvião) e em situações mais planas nos cabeços. Estas características dão origem a uma paisagem maioritariamente florestal em que as atividades agrícolas (hortícolas, cereais, olivais, pomares, vinhas entre outras) se desenvolvem na envolvente aos aglomerados, junto às linhas de água e zonas mais planas de solo profundo. As encostas adjacentes aos aglomerados, quando não muito declivosas, apresentam socos de forma a aumentar a área agrícola. Verifica-se também, algumas áreas muito sensíveis à erosão, sobretudo em áreas ardidas. O número de incêndios no concelho tem vindo a diminuir, de acordo com os dados do Instituto da Conservação da Natureza e da Floresta (ICNF) elaborados pelo PORDATA, só em 1981 arderam 650 hectares, quase o dobro dos hectares ardidos entre 2009 e 2013 (331) embora em 2012 houve a taxa de superfície florestal ardida foi de 4,45%.

O sistema ambiental do concelho de Manteigas é composto pela Estrutura Ecológica Municipal (EEM), pelas zonas inundáveis e pelo zonamento acústico.

A EEM constitui um instrumento de planeamento, de nível municipal ou superior obrigatório desde 1999, com a aprovação do DL n.º 380/99, no entanto, os pressupostos e

princípios implícitos neste conceito eram já em parte concretizados através das figuras de proteção legal como a Reserva Ecológica Nacional (REN), a Reserva Agrícola Nacional (RAN), o Domínio Público Hídrico (DPH) ou a Diretiva Habitats. A EEM regulamenta e reúne em delimitação espacial as ocorrências e os sistemas naturais que, pelas exigências decorrentes da sua resiliência ou raridade ecológicas, deverão ser objeto de normativa específica. A não manutenção da estrutura ecológica ao serviço das suas funções acarreta prejuízos globais para todo o território. O facto de ser uma estrutura “*non-aedificandi*” permite, não só otimizar o benefício do funcionamento ativo dos sistemas naturais mas também garantir o desenvolvimento das atividades produtivas nestas áreas sensíveis, do qual a função de transporte por bicicleta ou pedonal é apenas mais uma a acrescentar aos espaços agrícolas, de mata de proteção, de lazer e recreio, de funcionamento do sistema hidrológico (diminuindo os prejuízos das cheias sobre bens materiais), de escorrência atmosférica (regularizando climática e termicamente a cidade, com benefícios diretos e indiretos para a saúde pública), de proteção contra deslizamentos de solo, entre tantos outros⁷.

As zonas inundáveis correspondem a áreas excluídas da REN, na tipologia de zonas ameaçadas por cheias coincidentes com o solo urbano. Pelo seu elevado risco e sendo espaços urbanos, estas zonas constituem espaços sensíveis, devido às alterações induzidas nas condições de drenagem natural, sendo alvo de restrições na sua construção minimizando os efeitos das cheias através de normas específicas para a edificação, sistemas de proteção e de drenagem e medidas para a manutenção e recuperação de permeabilidade dos solos. No PDM de Manteigas estão individuadas varias zonas inundáveis nos aglomerados urbanos de Manteigas e de Sameiro correspondentes às áreas adjacentes ao rio Zêzere em parte abrangidas pela ARU-FRZAAE.

O Regulamento Geral do Ruído (RGR) estabelece que a política de ordenamento do território e urbanismo deve assegurar a qualidade do ambiente sonoro, promovendo a distribuição adequada dos usos do território, tendo em consideração as fontes de ruído existentes e previstas, e consequentemente deve definir delimitação e a disciplina das zonas sensíveis e mistas (PDM Manteigas). A maioria da área do concelho apresenta

⁷ http://www.isa.utl.pt/ceap/ciclovias/new_page_1551.htm#_Toc93398166 ; acedido em 29 de julho de 2016

níveis de ruído que cumprem o valor regulamentar estabelecido para as zonas sensíveis mas nas áreas contíguas aos principais eixos rodoviários os níveis de ruído são mais elevados mas dentro dos limites para as áreas mistas, as áreas que pertencem aos perímetros urbanos estão classificadas no PDM como zonas mistas. Grande parte do concelho é classificado como solo rural e portanto não classificado nem como zona sensível nem mista, ficando equiparada em função dos usos existentes na sua proximidade, a zonas sensíveis ou mistas, para efeitos de aplicação dos correspondentes valores limite ruído fixados no RGR.

Em matéria de usos e ocupação do solo, o concelho é essencialmente rural, maioritariamente ocupado por floresta ou solos incultos, sendo a sua ocupação urbana concentrada nos aglomerados urbanos.

A génese da Vila de Manteigas situa-se em redor da Igreja de S. João Baptista, atual Igreja da Misericórdia, é um edifício do século XIII, até 1260 esta era a única sede de paróquia. Na segunda metade do século XIV a criação das paróquias de Sta. Maria e S. Pedro, levou ao aparecimento e ao desenvolvimento de novos polos de crescimento da vila. Embora os documentos conhecidos referem Sta. Maria já em 1388 e São Pedro em 1499, pela análise do edificado mais antigo do centro histórico e da sua malha urbana, deduz-se que o aparecimento das duas paróquias deve ser praticamente simultâneo nos finais do século XIV. No desenvolvimento do centro habitado identificam-se claramente dois eixos Norte/Sul que correspondem às atuais ruas de Sto. António e do Triunfo e um desenvolvimento concêntrico que se irradia a partir da Igreja da Misericórdia

O aglomerado desenvolveu-se primeiramente na margem esquerda da ribeira da vila, em redor de S. João Baptista e, com a criação de Sta. Maria, a vila expande-se ao longo de um eixo norte-sul. Por outro lado, na margem direita da Ribeira da Vila surgem núcleos construídos, na área de envolvimento da Igreja de S. Pedro. A partir do final do século XIV, nota-se também um desenvolvimento polarizado pela Igreja de S. Pedro, não acontecendo o mesmo em redor da Igreja de Sta. Maria, talvez pela existência de quintas, nomeadamente a Quinta de S. Fernando que já não existe.

É no século XIX-XX com a industrialização dos têxteis, e o consequente impulso sociodemográfico que, sobre a primitiva casa tipicamente beirã, é acrescentado um piso: as casas são de base estreitas, ladeadas umas pelas outras de modo que a única maneira de crescerem foi subindo um piso; sobre a casa de granito crescia uma nova estrutura de

madeira, cuja fachada exterior era também de madeira, revestida a lousa, ou a telha cerâmica de canudo, ou a zinco, ou ainda simplesmente rebocada com uma argamassa de terra e palha, posteriormente caiada e possivelmente pigmentada. Notem-se as semelhanças deste tipo de arquitetura com a existente na região da Cova da Beira (variante da arquitetura serrana da Região do Norte).

Posteriormente com o alargamento das ruas, muitas casas são derrubadas e construídas de raiz: aconteceu, por exemplo nas ruas do Triunfo e de Sto. António. Também foram rasgadas algumas vias, sendo de fulcral importância a rua 1º de Maio.

O centro histórico de Manteigas, apesar da diversidade formal dos edifícios, apresenta uma grande coerência arquitetónica, verificando-se no entanto, alguma degradação e consequente necessidade de reabilitação.

Coincidindo com a zona de maior declive, apresenta vias mais sinuosas e uma estrutura mais orgânica. A ausência de estacionamento é notória e tem repercussões a nível de circulação pedonal e viária, a mobilidade é ainda afetada pelo conflito decorrente da mistura de tráfego de ligeiros, de pesados e de peões e pelas deslocações aos pontos de interesse turístico no centro histórico.

Atualmente, de acordo com os Censos de 2011, no concelho 56% dos edifícios são isolados, adaptando-se à morfologia do terreno e criando, em termos de corredores verdes, uma boa ligação com o espaço rural. Por comparação, verifica-se uma ocupação mais dispersa nas Penhas Douradas e desestruturada nos municípios vizinhos da vila de Manteigas. O concelho de Manteigas é caracterizado ainda por um edificado antigo: dos 2.236 edifícios existentes, mais da metade (64%) têm uma idade igual ou superior a 30 anos. Em termos construtivos, verifica-se uma equilibrada integração entre a ocupação humana e a natureza, 73% dos edifícios apresentam um ou dois pisos, 26% três ou quatro e apenas 1% mais de quatro andares. Quanto à estrutura dos edifícios, de acordo com os Censos de 2011, verifica-se que 52% têm estrutura em betão, 35% apresentam uma estrutura com placa e 11% sem placa.

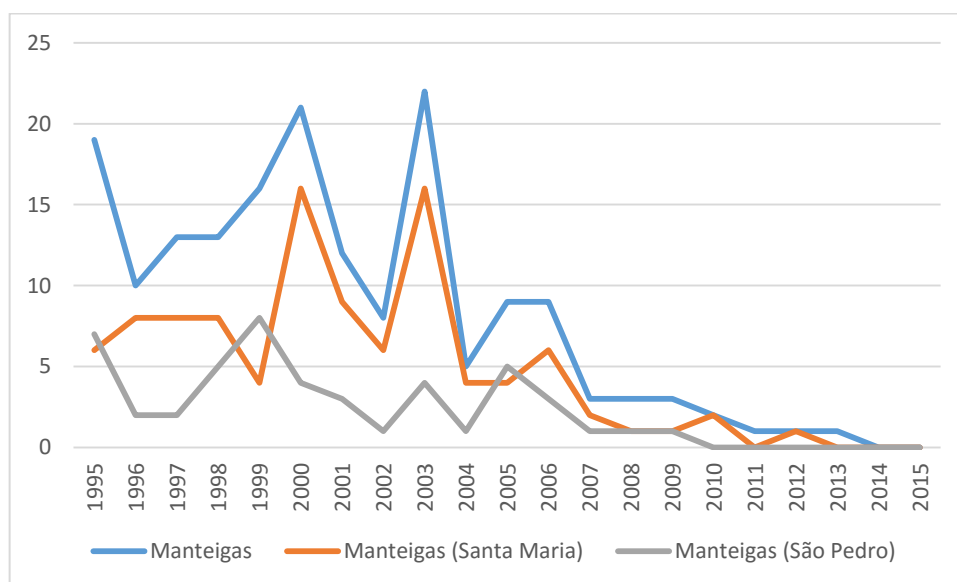
Olhando para o uso funcional do edificado, deteta-se um uso residencial como preferencial com, 93% dos edifícios de uso exclusivamente residencial e 4% para uso principalmente residencial, sendo apenas 12 os edifícios de uso principalmente não residencial, associados a equipamentos e comércio. De facto, segundo os Censos de 2011, distribuem-se nestes edifícios 2.603 alojamentos maioritariamente de tipo familiar

clássico (99%). Salienta-se que 7% dos alojamentos disponíveis no município de Manteigas, dados de 2011, se encontravam vazios, o que apesar de ser uma percentagem baixa tem um impacto significativo num concelho de pequena dimensão como é Manteigas.

Quanto ao nível da infraestruturação, a esmagadora maioria das residências (99,86%) são servidas pelas infraestruturas de eletricidade, água, banho e instalações sanitárias.

O decréscimo das licenças concedidas para nova habitação familiar tanto no concelho de Manteigas como nas suas freguesias mais urbanizadas (Santa Maria e São Pedro), indica a diminuição da dinâmica do mercado imobiliário (Figura 5).

Figura 5 Fogos licenciados (N.º) em construções novas para habitação familiar no concelho de Manteigas e nas freguesias de Santa Maria e São Pedro entre 1995 e 2015.



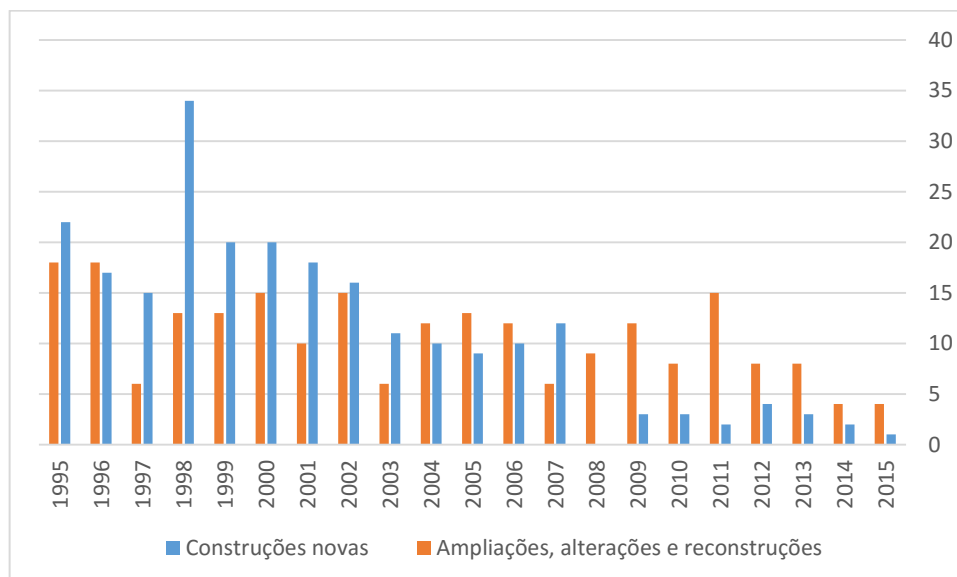
Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo INE.

A reduzida dinâmica imobiliária do município atesta-se também pela preponderante porção de residências ocupadas pelos proprietários (81%), apenas 11% são arrendadas (BGRI 2011). No entanto, este facto é comum ao país. Não se trata de caso específico de Manteigas, mas sim de um fenómeno nacional, mas sentido sobretudo nos municípios mais interiores e de baixa densidade (PDM Manteigas, 2015).

A Figura 6 mostra o número de edifícios concluídos contemplando a construção de edifícios novos e a ampliação ou a alteração ou reconstrução de edifícios entre 1995 e 2015. Mais uma vez nota-se a diminuição da construção de novos edifícios, a partir de

2005 (com exceção para 2007) as intervenções de reparação ou alteração dos edifícios superam o número de novas construções.

Figura 6 Edifícios concluídos (N.º) por tipo de obra entre 1995 e 2015.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo INE.

Segundo os Censos de 2011, o valor médio mensal das rendas de alojamentos familiares clássicos arrendados para Manteigas era de 140,38€. O valor médio dos prédios transacionados no município de Manteigas aumentou desde 2000 até 2010 em 65%, embora não de forma contínua. Desde 2010 até 2013, o valor médio diminuiu (-53%), tendo o aumento atingido um pico em 2014 (+27% face 2010) registrando um valor médio de 24.897€.

Ao nível dos equipamentos coletivos, verifica-se que estes se concentram na sede do concelho, fenómeno compreensível considerando as características morfológicas, as dificuldades de acesso e a distribuição demográfica no município. De forma geral, o concelho de Manteigas possui uma adequada cobertura de equipamentos, ressalvando-se que os equipamentos de saúde foram beneficiados recentemente e abriu uma nova unidade de cuidados continuados nas instalações da Santa Casa da Misericórdia de Manteigas. Relativamente à educação, os equipamentos sofreram ao longo do tempo várias alterações devido aos fatores demográficos, salientando-se os benefícios criados pela implementação da escola de hoteleira.

Importa implementar novos cursos que habilitem a população para profissões mais relacionadas com os setores económicos estratégicos do concelho, tais como o turismo e a produção artesanal de forma a preparar a população para novas oportunidades e para que não se percam os saberes tradicionais que são uma mais-valia competitiva.

A nível de equipamentos desportivos, o concelho de Manteigas dispõe de uma oferta variada, que inclui uma estância de ski e um centro de BTT, sendo que numa lógica integrada, as falhas verificadas são colmatadas com os equipamentos dos concelhos vizinhos da Guarda e Covilhã. Em termos sociais, o apoio à terceira idade é cada vez mais um dos setores que importa ter em atenção, não apenas pelas tendências demográficas, mas também pela sensibilidade e valor com que a população mais idosa deve ser encarada. O concelho de Manteigas dispõe de vários equipamentos sociais e recreativos de apoio a esta faixa demográfica.

Como já referido, o PARU incide sobre as ARU, a Câmara de Manteigas decidiu delimitar dentro de cada uma das suas duas ARUs uma respetiva zona prioritária considerando o volume do financiamento disponível de forma a focar as intervenções nas zonas consideradas prioritárias alcançando assim uma maior eficiência. O diagnóstico de cada zona prioritária e da ARU onde se insere será efetuado no próximo capítulo 3, apresenta-se agora uma breve descrição de cada ARU. No ANEXO IV é reportada a planta das ARUs e a delimitação das duas áreas prioritárias.

3 Diagnóstico

3.1 Aspetos ambientais

Tal como referido, o concelho de Manteigas encontra-se dentro do Parque Natural da Serra de Estrela e possui outras classificações (Reserva Biogenética, lista e como o Sítio “Serra da Estrela” com o código PTCON0014) que testemunham a relevância das qualidades ambientais do concelho.

No PDM de Manteigas estão individuados 15 geomonumentos selecionados do guia do Parque Natural da Serra da Estrela, constituem elementos que pelo seu valor ecológico e paisagístico devem, para além de integrar a EEM, ser considerados como património natural e paisagístico. A proteção e a valorização dos recursos naturais, ambientais, geológicos e paisagísticos é fundamental para a proteção da biodiversidade e da cultura da Serra.

Madureira *et al.* (2013) avaliam a disponibilidade a pagar (DAP) ou *willing to pay* (WTP) para a implementação de um projeto de proteção do Parque Natural da Serra de Estrela através do método das preferências declaradas utilizando-se um questionário. Ressalva-se que a biodiversidade deste parque se encontra ameaçada pelos extensos e cada vez mais frequentes, incêndios florestais devidos à “renaturalização” da paisagem consequente do abandono dos pastos e das atividades agrícolas, da despovoação da área e do envelhecimento progressivo da população. Neste artigo criaram-se dois grupos de pessoas interessadas, os técnicos florestais e os visitantes do parque nacional, de forma a individuar quais os serviços reconhecidos por ambos. Os dois grupos reconheceram os seguintes serviços: controlo da erosão do solo, purificação da água, resiliência aos incêndios, conservação da paisagem, sequestro de carbono, preservação da biodiversidade e lazer; os técnicos reconheceram também a disponibilização de produtos silvestres. Com base neste inquérito os autores criaram um novo questionário onde os visitantes e a população local exprimiram a própria disponibilidade a pagar pela preservação dos serviços do ecossistema, podiam escolher entre três cenários, um mais ambicioso e oneroso, um intermedio e um terceiro definido como intervenção nenhuma. Foram entrevistadas 259 pessoas de idade e condição socioeconómica diversificada. Os resultados indicaram maior disponibilidade a pagar pelo sequestro do carbono (20,8 € de

2011) do que pelos restantes serviços do ecossistema mencionados no questionário (Tabela 4).

Tabela 4 DAP dos visitantes do Parque Nacional da Serra de Estrela para a conservação dos serviços do ecossistema.

Serviço do Ecossistema	DAP (em € de 2011)
Sequestro de carbono (CO ₂)	20,8
Infiltração/Purificação da água	3,9
Redução do risco de incendio	7,4
Infraestruturas para lazer/desporto	1,0

Fonte: Adaptação a Madureira et al. (2013).

Este estudo demonstra o interesse e a importância da preservação do ecossistema natural do Parque Natural da Serra da Estrela onde o concelho de Manteigas se insere.

De acordo com os dados do INE, o Município de Manteigas em 2013 teve 141 milhares de euros de despesa para questões ambientais, sendo que grande parte destes foram dedicados à gestão de resíduos, 121 milhares de euros (86% do total da despesa para o ambiente) e o restante para a proteção da biodiversidade e paisagem (14%). Estes dados estão em alínea com a média para as sub-região SBE que, dentro da despesa para o ambiente, dedicou em 2013 83% do orçamento à gestão dos resíduos, 15% à proteção da biodiversidade e paisagem e o restante o utilizou para outras atividades de proteção do ambiente (1%), para a proteção e recuperação dos solos, de águas subterrâneas e superficiais (0,2%) e para a proteção da qualidade do ar e clima (0,1%).

Considerando os recursos hídricos de grande valor do concelho e para melhor perceber a qualidade e o consumo da água das zonas urbanas, serão agora avaliadas algumas variáveis com base nos dados disponibilizados pelo INE. Verificamos que ao longo dos anos a qualidade da água para o consumo humano melhorou, em 2001 a percentagem de água segura era de 91,6% passando para 99,8% em 2013 ano em que foram efetuadas análises sobre 100% das águas e apenas 0,2% não cumpriam os requisitos legais de qualidade. Estão disponíveis dados sobre a percentagem de população servida por estações de tratamento de águas residuais (ETAR) apenas para o ano de 2001 e 2009, estes dados também confirmam a melhoria no sistema de abastecimento de águas passando de 67% para 96%.

3.2 Aspetos sociais

O concelho de Manteigas enfrenta uma problemática comum aos concelhos do interior do país, bem como aos concelhos que constituem a sub-região da Beiras e da Serra de Estrela: a perda de população e o seu envelhecimento progressivo (Ramos *et al.* 2011). A Tabela 5 reporta a dinâmica populacional dos concelhos da sub-região das Beiras e Serra de Estrela, revela-se uma forte diminuição da população residente entre os períodos censitários, resulta evidente como no período de 1960 para 1981 a sub-região subiu um processo de despovoamento intenso, com uma média regional é de -26%, o concelho de Manteigas perdeu 15% dos residentes. Nos períodos intercensitários seguintes assiste-se à diminuição da população, embora menos voluminosas. As previsões elaboradas pelo PORDATA para 2015, também apontam para uma ulterior perda de população (-6% para Manteigas).

Tabela 5 População residente nos concelhos da sub-região das Beiras e da Serra de Estrela.

Anos	1960	1981	Variação 1981- 1960	2001	Variação 2001- 1981	2011	Variação 2011- 2001	2015*	Variaç ão 2015*- 2011
BSE	385.841	286.894	-26%	258.799	-10%	236.023	-9%	222.842	-6%
Almeida	16.107	10.524	-35%	8.423	-20%	7.242	-14%	6.394	-12%
Belmonte	9.109	6.765	-26%	7.592	12%	6.859	-10%	6.554	-4%
Celorico da Beira	14.930	10.269	-31%	8.875	-14%	7.693	-13%	7.284	-5%
Covilhã	72.957	60.945	-16%	54.505	-11%	51.797	-5%	48.964	-5%
Figueira de Castelo Rodrigo	13.237	9.140	-31%	7.158	-22%	6.260	-13%	5.956	-5%
Fornos de Algodres	9.035	6.594	-27%	5.629	-15%	4.989	-11%	4.809	-4%
Fundão	47.593	32.089	-33%	31.482	-2%	29.213	-7%	27.813	-5%
Gouveia	25.210	19.045	-24%	16.122	-15%	14.046	-13%	13.192	-6%
Guarda	48.994	40.360	-18%	43.822	9%	42.541	-3%	40.406	-5%
Manteigas	5.276	4.493	-15%	4.094	-9%	3.430	-16%	3.219	-6%
Mêda	12.378	8.964	-28%	6.239	-30%	5.202	-17%	4.835	-7%
Pinhel	20.293	14.328	-30%	10.954	-24%	9.627	-12%	9.035	-6%
Sabugal	38.062	18.927	-50%	14.871	-21%	12.544	-16%	11.588	-8%
Seia	34.436	31.352	-9%	28.144	-10%	24.702	-12%	23.419	-5%
Trancoso	18.224	13.099	-28%	10.889	-17%	9.878	-9%	9.378	-5%

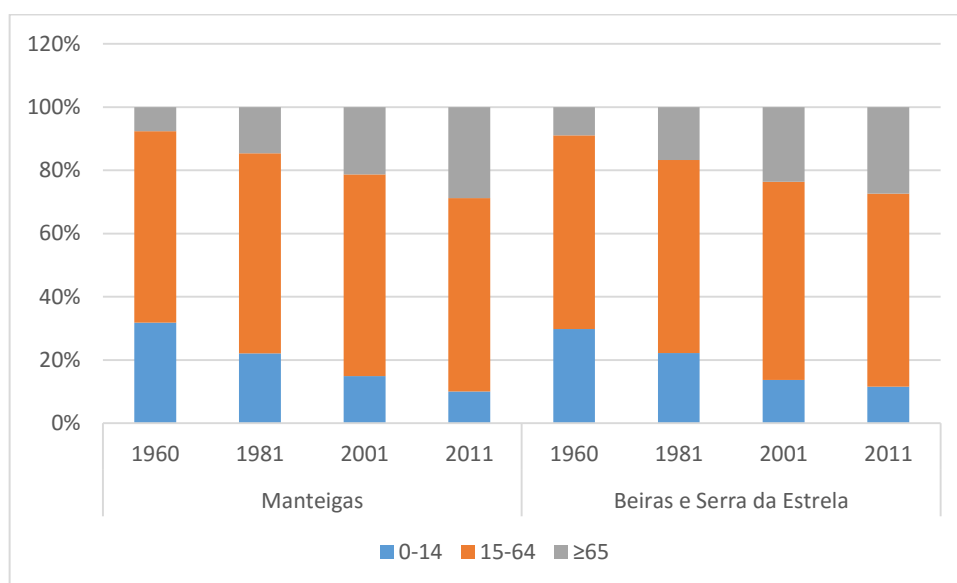
Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pela PORDATA. Para os anos de 1960, 1981, 2001 e 2011, os dados referem-se aos Censos da População, os dados relativos ao ano de 2015 referem-se às previsões efetuadas pelo PORDATA.

**=Previstos*

Ao nível das duas freguesias onde as ARU incidem, a freguesia de Santa Maria e de São Pedro, entre os Censos de 2001 e de 2011 a população residente diminuiu respetivamente de 12% e 18% de acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE).

A migração foi a uma das razões para a discrepância perceptível entre a perda de população no interior e o aumento no litoral. De facto, na década de 1950 assistiu-se a um movimento maciço para as regiões costeiras e, a partir da década de 1960, também à migração para o exterior (Ramos *et al.* 2011). A migração também incidiu no envelhecimento da população, em virtude do facto de ser os mais jovens a emigrar (Alves Flambó 2009). Ao analisarmos a estrutura etária da população residente no Município de Manteigas nos Censos desde 1960 até 2011, confirmam-se as duas tendências da dinâmica demográfica do concelho: a diminuição progressiva da população e o seu envelhecimento.

Figura 7 População residente no concelho de Manteigas e na sub-região da BSE por grandes grupos etários, desde 1960 até 2011.

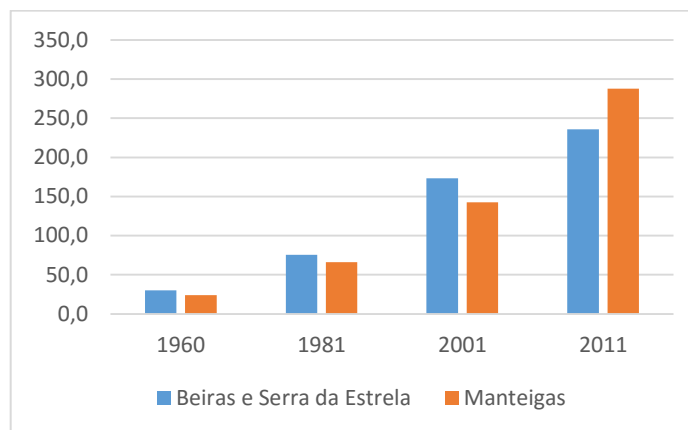


Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo INE, Censos da População de 1960, 1981, 2001 e 2011.

A Figura 7 mostra um sensível aumento dos idosos entre os períodos censitários; entre 1960 e 1981 aumentaram 38,8% na sub-região e 62% no concelho de Manteigas, no período seguinte registrou-se um ulterior aumento (27% e 33,1%, respetivamente), de 2001 para 2011 também registrou-se um aumento, embora de menor entidade (5,7% e 13,2%). A evolução do índice de envelhecimento, que exprime a relação entre o número

de indivíduos com mais de 65 anos e os com menos de 14, confirma não apenas o aumento da população idosa, mas também a diminuição da população jovem (Figura 8).

Figura 8 Índice de envelhecimento para a sub-região BSE e Manteigas, desde 1960 até 2011.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo INE, Censos da População de 1960, 1981, 2001 e 2011.

Contudo, não se pode apontar como única causa do envelhecimento populacional a emigração. Existem outros fatores que também influenciaram o processo de envelhecimento populacional tais como a diminuição da taxa de fecundidade (para Manteigas passou de 36,0‰ em 1992 para 20,6‰ em 2013), a diminuição da taxa de natalidade (de 8,2‰ em 1992 para 3,9‰ em 2013) acompanhada ao mesmo tempo pelo aumento da esperança de vida que, no concelho de Manteigas em 2013 era de 78,48 anos à nascença e de 18,36 aos 65 anos.

Uma vez percebidas quais as tendências da demografia do concelho, de forma a desenvolver um diagnóstico eficaz para o efeito do PARU, apresenta-se a análise demográfica das duas ARU e das zonas prioritárias alvo do PARU de acordo com o último censo da população de 2011. Na zona prioritária definida dentro da ARU-CH vivem 338 pessoas, 10% dos residentes no concelho, destas 37% têm idade igual ou superior aos 65 anos, os jovens representam apenas 12% gerando assim um índice de envelhecimento de 279% (Tabela 6). A segunda zona prioritária localizada na ARU-FRZAAE abrange 3% da população residente do concelho, de facto conta 112 residentes, 35% dos quais idosos; a porção de jovens é levemente superior à média do concelho e das ARU, de reflexo o índice de envelhecimento também resulta inferior (Tabela 6).

Tabela 6 Estrutura da população por grandes grupos etários e índice de envelhecimento, 2011.

Território		0-14	15-64	≥65	Índice de envelhecimento
Beiras e Serra de Estrela		12%	61%	27%	236%
Município		9%	62%	29%	288%
ARU	ARU-CH	9%	58%	33%	361%
	ARU-ZRZAAE	9%	52%	38%	412%
Zonas prioritárias PARU	ARU-CH	12%	51%	37%	298%
	ARU-ZRZAAE	13%	53%	35%	279%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo INE, Censos da População 2011.

Para melhor entender quais são as dinâmicas sociais das áreas de intervenção, para além da análise da estrutura etária da população, será feita uma breve caracterização das famílias residentes nas zonas prioritárias alvo do PARU.

Na zona prioritária delimitada dentro do centro histórico vivem 163 famílias clássicas, entendidas, de acordo com a definição do INE como o “conjunto de pessoas que residem no mesmo alojamento e que têm relações de parentesco (de direito ou de facto) entre si, podendo ocupar a totalidade ou parte do alojamento. Considera-se também como família clássica qualquer pessoa independente que ocupe uma parte ou a totalidade de uma unidade de alojamento”. Grande parte destas famílias (71%) são constituídas por uma ou duas pessoas, apenas 4 famílias são constituídas por mais de quatro indivíduos, é de destacar que 55% das famílias apresentam pelo menos um indivíduo com idade superior aos 65 anos e apenas 17% um indivíduo com menos de 15 anos. Olhando para os núcleos familiares, definidos pelo INE com o “conjunto de duas ou mais pessoas pertencentes à mesma família clássica mantendo uma relação de cônjuges, parceiros numa união de facto ou progenitor e descendentes e que pode traduzir-se em casal sem filhos, casal com um ou mais filhos ou pai ou mãe com um ou mais filhos”, nesta zona prioritária residem 104 núcleos familiares mas apenas 26% tem um filho com menos de 15 anos.

Relativamente aos agregados familiares residentes na zona prioritária delimitada dentro da ARU-FRZAAE, resultavam, aos Censos de 2011, 46 famílias clássicas maioritariamente constituídas por um ou dois indivíduos (63%) e 35 núcleos familiares. Mais da metade (57%) das famílias clássicas incluem um indivíduo com mais de 65 anos, 26% dos núcleos familiares incluem um indivíduo com menos de 15 anos.

Desta análise demográfica resulta um elevado índice de dependência dos idosos (76% e 66% para as duas zonas prioritárias contra 47% para o município) face à média nacional

(29%). Resultam portanto claras as duas primeiras problemáticas que o município de Manteigas tem que enfrentar.

A dinâmica demográfica tem grande impacto na economia e no mercado do trabalho, a taxa de população ativa constitui a oferta de mão-de-obra mas a estrutura etária da população influencia também a composição da procura de serviços e produtos tanto no setor privado como no público (Ramos *et al.* 2011).

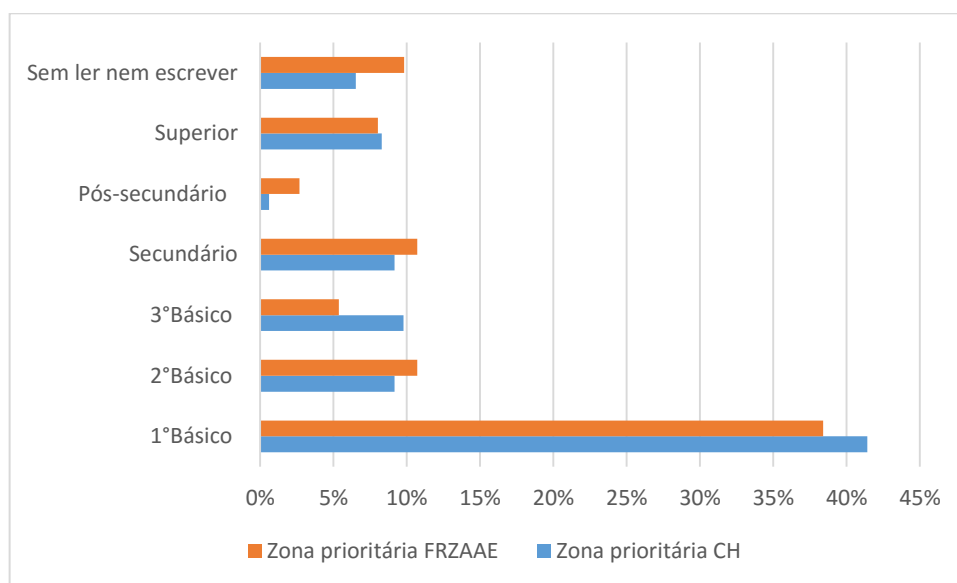
A taxa de população ativa do concelho de Manteigas é, de acordo com os Censos de 2011, de 38% não sendo comparável com os períodos censitários pois a idade mínima para trabalhar aumentou ao longo dos anos sendo, em 2011, a partir dos 15 anos. A taxa de desemprego do concelho, em 2011, era de 15%, levemente superior à da SBE (13%), mas mais da metade dos indivíduos (53%) estavam sem qualquer atividade económica, ressalva-se que 37% dos residentes são pensionistas ou reformados.

Na zona prioritária do centro histórico a percentagem de desempregados é inferior (7%) mas 43% dos residentes são pensionistas ou reformados, na zona prioritária da frente ribeirinha residem apenas 6 desempregados (5% dos residentes) mas a percentagem de pensionistas e reformados também é elevada (40%). Nas duas zonas prioritárias, mais da metade da população, de acordo com os Censos de 2011, encontrava-se sem qualquer atividade económica. O número de indivíduos empregados era de 98 (29% dos residentes) para a zona prioritária do centro histórico e 31 (28% dos residentes) na zona prioritária da ARU-FRZAAE.

Delineia-se assim a terceira problemática do concelho de Manteigas: a pouca mão-de-obra disponível. Para além da exígua percentagem de população ativa, no concelho de Manteigas, permanece elevada a taxa de analfabetismo e baixa a porção de população com elevado nível de escolaridade. De acordo com os Censos de 2011, no concelho 11% da população possuía o diploma superior, na BSE a percentagem era levemente mais elevada (12%) e em alínea com a média nacional (12%). Mais relevantes são os dados sobre o analfabetismo, tanto no concelho como na BSE a porção de residentes que não tinha um nível de escolarização que lhe permitisse ler ou escrever é de 8,8%. Aumentando agora o foco da análise as zonas prioritárias, notamos como o problema persiste.

A Figura 9 reporta os dados do nível de escolarização das duas zonas prioritárias, enquanto na zona da ARU-CH a porção de indivíduos que não sabem ler nem escrever é inferior (7%) à média da BSE e do município, o dado relativo à zona na ARU-FRAAE resulta acima da média registrando 10%. Por outro lado, a percentagem de população que acabou o ensino superior é, para ambas as zonas prioritárias, 8%.

Figura 9 Nível de escolarização da população residente nas zonas prioritárias, 2011.



Fonte: elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo BGRI. Dados referentes aos Censos de 2011.

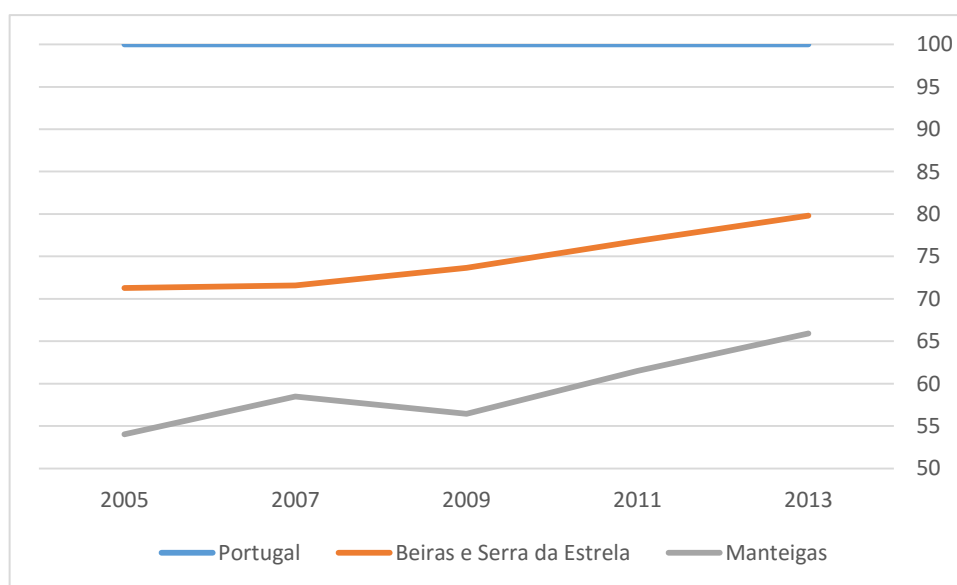
Podemos concluir, portanto, que nas duas zonas prioritárias alvo do PARU a mão-de-obra resulta ainda menos especializada.

A quantidade e a qualidade da mão-de-obra, juntamente com a taxa de ocupação, influenciam a economia e o PIB (Ramos *et al.* 2011). Uma vez delineado o retrato social do concelho de Manteigas e das suas zonas prioritárias alvos do PARU, passamos na próxima subsecção ao diagnóstico das suas dinâmicas económicas.

3.3 Aspetos económicos

Segundo Daniel Bessa, (PDM Manteigas) a Beira Interior integra o mapa do “Portugal desfavorecido”, estando incluída nas seis regiões do país que apresentam as maiores dificuldades socioeconómicas, tendo por base o índice do poder de compra *per capita*. A avaliação bienal do INE do poder de compra *per capita* entre 2005 e 2013 para Manteigas demonstra como o mesmo tem vindo a aumentar 22%, passando de 54% em 2005 para 66% em 2007, crescimento ainda superior da média da sub-região BSE (+12%) (Figura 10).

Figura 10 Poder de compra per capita, por localização geográfica. Dados bienais entre 2005 e 2013.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo INE.

No Município de Manteigas, de acordo com os dados do INE, em 2013 estavam sediadas 301 empresas (2,5 empresas/km²), 98% das quais microempresas. O volume de negócios médio por empresa, em 2013, era de 66,6 milhares de euros, com um aumento de 0,26% face ao ano anterior, mas inferior ao ano de 2010 (-2,43%).

O concelho de Manteigas caracteriza-se por ser uma região rural, no entanto, a agricultura não é o sector de atividade dominante no concelho. Em 2013 o número de empresas na categoria “Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca” de acordo com a Classificação das Atividades Económicas (CAE) Rev.3 reportada pelo PORDATA, eram apenas 16 constituindo 0,05% do total. De acordo com o Diagnóstico Social do concelho (CM-Manteigas 2009) as práticas mais utilizadas são os prados e as pastagens

permanentes, seguindo-se as culturas temporárias (cereais, batata, hortícolas, prados e forragens), as culturas permanentes (frutos, olival e vinha) e a horta familiar. Pode ainda acrescentar-se as plantações florestais realizadas pelas entidades do concelho (Parque Natural da Serra da Estrela). O efetivo animal é composto na sua maioria por caprinos, ovinos, aves, coelhos, equídeos, bovinos e suínos. O mel, como produto local de interesse turístico, influencia diretamente o elevado número de colmeias e cortiços existentes no concelho (Saraiva 2012). Revisão

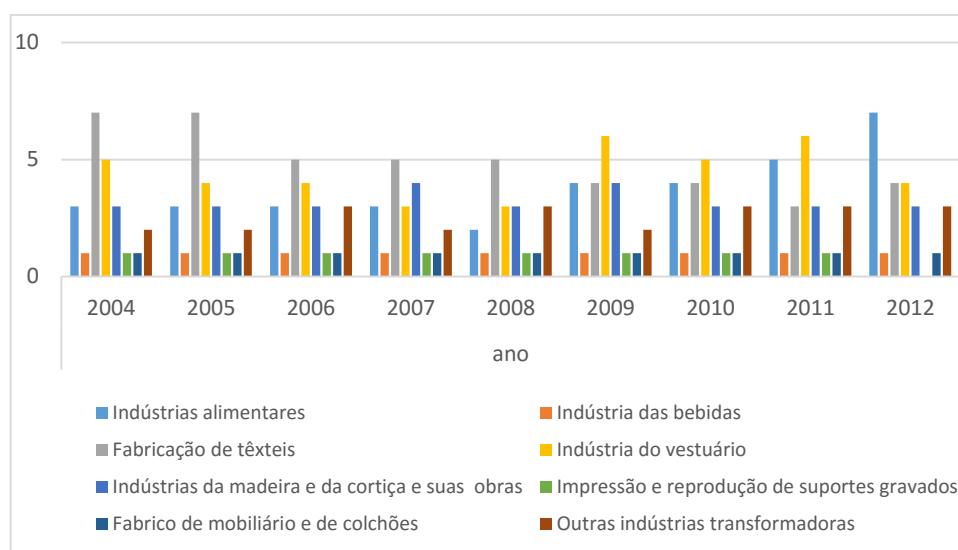
Em 2013, o comércio era a atividade económica onde se encontravam mais empresas (20%) e que gerava mais volume de negócio (8.958 milhares de euros, 45% do total), a construção é o segundo setor mais importante representando 15% do volume de negócios total do município.

A crise económica verificada, com especial incidência no sector do têxtil e do vestuário (como é o caso de Manteigas) tem lançado no desemprego milhares de trabalhadores, cuja tendência poderá ser invertida com a criação de novas empresas.

A indústria transformadora que durante tantos anos fez Manteigas desenvolver-se e garantir de alguma forma a atratividade para residentes acabou por entrar em crise. Cada vez mais as indústrias procuram concentrar-se em plataformas logísticas que garantam acessibilidades eficazes e diversas, equipamentos comuns que possibilitem a minimização de recursos e consequentemente, de custos. Desde 2010 até 2014, os indivíduos empregados nas indústrias transformadoras passaram de 98 para 59, embora o número de empresas, no mesmo espaço temporal, se tivesse mantido em 22, contribuindo em 2013 para a criação de 9% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) do concelho.

Dentro da indústria transformadora, a indústria alimentar e do vestuário, incluindo a fabricação de têxteis, são as que mais se destacam, seja pelo número de empresas seja pela dinâmica mais ativa destas ao longo do tempo (Figura 11).

Figura 11 Numero de empresas transformadoras, por tipologia, sediadas no concelho de Manteigas entre 2004 e 2012.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo INE.

As empresas atualmente instaladas nos pavilhões que já foram reabilitados, geram, apenas um volume de emprego de cerca de 30 postos de trabalho, mas são também referências (Burel Factory e Ecolã) que incrementam a visibilidade nacional e internacional de Manteigas e de um dos seus produtos endógenos, a lã e os produtos dela obtidos com processos artesanais, de grande valor tradicional e económico.

Apesar da extensa área florestal, a indústria da madeira apresenta-se pouco desenvolvida, com apenas 3 unidades, dificultando, ao mesmo tempo, o fabrico de materiais ligados ao sector («Fabrico de Mobiliário» - 1 unidade). A empresa que fabrica a Água Glaciar (galardoada com vários prémios de distinção internacional) enquadra-se na unidade «Outras Empresas Transformadoras» e é uma fonte de mão-de-obra para a Vila de Manteigas (Saraiva 2012).

Ainda, de Carvalho *et al.* (1999) aponta como principais vantagens competitivas o turismo, e a qualificação dos recursos e dos serviços. Adicionalmente considera a ambiente não poluído, a fraca densidade populacional, o desenvolvimento de planeamentos urbanos cuidados e qualificados, de uma rede de saúde, de cultura e de ensino eficaz e de uma rede social qualificada, como potenciais fatores de atração de mão-de-obra qualificada e de novos empreendimentos económicos.

O turismo é o setor onde se localizam as oportunidades económicas mais atrativas, por se encontrar em crescimento. Em 2013 as atividades turísticas criavam 10% do volume de

negócios total, concentravam 43 empresas de alojamento, restauração e similares e empregavam 81 pessoas. O Município contava, em 2013, com 8 estabelecimentos hoteleiros que no mesmo ano tiveram uma taxa de ocupação de cama de 25%, sendo 29% hóspedes estrangeiros. O proveito total dos estabelecimentos hoteleiros em 2014 foi de 1.488 milhares de euros.

O concelho de Manteigas apresenta algumas vantagens únicas para o turismo de natureza o turismo rural, o turismo do desporto e o de saúde.

De acordo com o levantamento da capacidade de alojamento efetuado em 2012 por Saraiva (2012), o concelho de Manteigas dispunha de 18 unidades de alojamento. Contudo, os dados do INE não confirmam este levantamento e apresentam números bem inferiores para o mesmo ano (apenas 3). Saraiva (2012) explica esta diferença com o facto de o INE não considerar as unidades de Turismo de Habitação.

A beleza natural do concelho e as características paisagísticas, faunísticas e de flora tornam o concelho de Manteigas atrativo para o turismo de natureza. Especialmente no verão, os turistas deslocam-se para o concelho (Saraiva 2012) para apreciar a natureza, já no inverno o lazer é o que leva mais turistas. O concelho oferece diversas oportunidades de práticas desportivas, dispõe de vários trilhos e rotas de montanha que percorrem os declives do Parque Natural.

Em termos de infraestruturas, encontra-se um troteiro localizado nas margens do rio Zêzere e de uma instância de esqui que atrai muitos turistas no período invernal (Neves *et al.* 2015). O concelho de Manteigas dispõe de águas termais que constituem uma atração para o turismo de saúde com um grande potencial ainda não completamente explorado (Neves e Haldenby 2015). As termas de Manteigas localizam-se nas margens do rio Zêzere mas não estão incluídas na ARU-FRZAAE.

A oferta não é acompanhada com os outros incentivos indispensáveis para a atratividade do território, designadamente, através da restauração (estimulando a gastronomia específica da zona, em edifícios tradicionais, que revelem a identidade única do concelho), da divulgação em novos mercados e da disponibilização de mais camas qualificadas e na divulgação de informação turística suficiente (Saraiva 2012, Rocha 2015). Apesar do forte potencial turístico associado ao espaço rural, este ainda não representa uma atividade capaz de gerar economias de mercado internas e autossustentáveis.

Saraiva (2012) realizou em 2011 um inquérito a 483 turistas em Manteigas no período estivo e invernal, umas das perguntas do mesmo relacionava-se com as possíveis melhorias que os turistas queriam para o concelho e quais as dificuldades encontradas durante a estadia. Tanto na estação do verão como de inverno, os difíceis acessos (34,8% e 38,5%, respetivamente) surgem como o aspeto mais negativo e que poderia ser melhorado, nomeadamente ao nível da sua degradação, sinalização, limpeza das bermas, bem como da introdução de portagens. O melhoramento e/ou a criação de novas infraestruturas de apoio ao turista é outro dos aspetos mais preocupantes (22,7% no verão e 23,1% no inverno). Estes reportam-se à melhoria/aumento de parques de estacionamento, nas zonas de grande afluência turística. A falta de informação sobre o concelho de Manteigas (21,2% no verão e 17,0% no inverno) surge, também, como um grande problema para os turistas, quer ao nível da informação fixa que permita a circulação orientada, quer ao nível de pontos de apoio, onde se tenha acesso à informação dos locais a visitar e das várias atividades de interesse turístico. O posto de turismo de Manteigas encontra-se em estado de degradação, a sua reabilitação e revitalização é fundamental para colmatar estas carências de informação relatadas pelos próprios turistas. Os postos de turismo em áreas rurais e em particular nas zonas de montanha, são ainda mais obrigados a oferecer informações confiáveis, a fim de fornecer garantias e qualificar o produto turístico. A inferior dinâmica de promoção turística em comparação com os espaços urbanos e costeiras, contribuem para que os postos de turismo sejam responsáveis para uma maior promoção do turismo, seus respetivos operadores e produtos diferentes, deve-se notar que os postos de turismo são principalmente da responsabilidade do sector público e devem se encaixar no sistema turístico como parte da infraestrutura que um destino turístico precisa para atender as expectativas dos turistas e ser capaz de difundir as potencialidades locais (Roque *et al.* 2013).

Embora a região turística da Serra da Estrela seja muito rica em produtos agroalimentares regionais de qualidade, o seu cartão-de-visita é e continuará a ser o Queijo da Serra da Estrela. Produtos como este e outros de origem animal e vegetal constituem um meio privilegiado de promoção e desenvolvimento deste território, possibilitando a dinamização de muitas outras atividades económicas (Rocha 2015). Os valores dos produtos tradicionais e/ou artesanais, resultantes da agricultura biológica têm vindo também a aumentar, existindo cada vez maior procura, sobretudo nos grandes centros

urbanos do país. Neste sentido poderá haver uma oportunidade de reavaliar o setor primário e reconduzi-lo, uma vez que as principais condições já existem, nomeadamente produtos de qualidade (tais como o Queijo da Serra, doces e compotas, enchidos, burel e lãs) em pequenas propriedades, com proprietários que utilizam as suas explorações quase como meio complementar de subsistência. Poder-se-á, assim, contornar o abandono das terras. Para tal, há que melhorar a formação e instrução da população agrícola, de forma a modernizar o modo de intervir e encarar a temática.

4 As intervenções precedentes

No último decénio tem-se verificado uma tendência para o decréscimo populacional em Manteigas. Há assim a necessidade deste concelho ser dotado de importantes infraestruturas para, desta forma, poder fixar “massa crítica” e fazer desabrochar novas ideias e novos negócios, apoiados num conceito pró-ativo de empreendedorismo e consequente dinamismo demográfico.

É importante mencionar o papel da Câmara Municipal, que nos últimos anos tem tentado inverter as tendências de êxodo populacional e de declínio da atividade económica, com apoios ao investimento empresarial e à reabilitação urbana e investindo na educação. Tal é visível, no apoio prestado à instalação de empresas, através do “ninho de empresas” e de vantajosas condições de instalação na Área de Localização de Empresas Locais (ALEL) e nos programas de requalificação urbana como: o Programa de Apoio à Pintura de Fachadas (PAPF) e o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PERID). São programas disponibilizados pela autarquia à população e que já beneficiaram cerca de 42 famílias/habitações, no primeiro caso e cerca de 700 pessoas no segundo, através de um investimento na ordem dos 2,6 milhões de euros. A instalação de uma Escola de Hotelaria, associada à criação de uma vasta rede de eventos, veio também potenciar a fixação dos jovens do concelho, ao oferecer oportunidades de formação direcionadas para um dos setores aposta da estratégia de desenvolvimento municipal e pela dinamização económica e social do município que gera.

Neste sentido, tem sido recorrente o Município de Manteigas privilegiar a reconstrução e refuncionalização do edificado existente. Nas duas últimas décadas, o Município de Manteigas vem intervindo na melhoria das infraestruturas (rede de águas de abastecimento, pluviais e residuais, redes elétricas e telecomunicações) assim como na melhoria das redes viárias e arruamentos diversos. Nestas áreas destacam-se dois projetos cofinanciados, um no âmbito do programa europeu de cooperação entre Estados membros (INTERREG) e outro no Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III):

- INTERREG - PO Centro – QCA III - “Enterramento das Redes no Centro Histórico de Manteigas 1.º Fase” no valor de investimento de 826.368,77 € e comparticipação

de 619.776,58 €. Os resultados desta ação foram satisfatórios dado que o espaço urbano ficou renovado e mais atrativo para habitação e comércio;

- PO Centro - QCA III (Eixo 3, medida 12) - Variante à ER 338 – 1.^a e 2.^a Fase (Via de Cintura ao Centro Histórico de Manteigas) no valor de investimento de 1.645.743,24 € e comparticipação de 570.089,39 €. Os resultados desta ação permitiram melhorar as condições de circulação no centro histórico da Vila de Manteigas dado que se conseguiu desviar o trânsito pesado desta zona.

O património edificado, também tem sido intervencionado com claro destaque nas ações do último quadro comunitário, o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN). O Município de Manteigas, através de um programa de apoio municipal, tem impulsionado os particulares a intervir nas suas próprias habitações de forma a contribuir para a melhoria das condições de habitabilidade e também para fixar gente nestas zonas antigas. Nos projetos cofinanciados destacamos quatro processos com resultados excelentes cofinanciados pelo QREN no âmbito do PO Centro:

- “Centro Interpretativo do Vale Glaciar do Zêzere” no valor de investimento de 435.164,03 € e comparticipação de 344.637,79 €. Os resultados desta ação foram excelentes dado que recuperou-se uma antiga casa do guarda-florestal e dotamos o edifício com conteúdos para visitação;
- “Centro Interpretativo e de Sensibilização Ambiental” no valor de investimento de 1.821.869,31 € e comparticipação de 1.438.003,06 €. Esta ação resultou na recuperação de um antigo edifício fabril reconvertido para um espaço de visitação e sensibilização ambiental na área das energias renováveis;
- “Criação da Área de Localização para Empresas Locais Centro” no valor de investimento de 617.811,54 € e comparticipação de 490.844,94 €. Esta ação resultou na recuperação de um antigo edifício fabril reconvertido para um espaço de incubadoras de empresas;
- “Requalificação Paisagística da Zona Várzea/Rio Zêzere” no valor de investimento de 665.445,20 € e comparticipação de 559.120,32 €. Esta ação resultou na recuperação de um espaço destinado ao lazer e ao repouso.

Ao longo dos últimos anos, a Câmara Municipal de Manteigas tem procurado melhorar a atratividade do município e a qualidade de vida dos seus residentes, debatendo-se com o

envelhecimento populacional e o despovoamento. São vários os exemplos de intervenções e investimentos que o Município tem vindo a desenvolver, como é exemplo a reabilitação de pavilhões industriais, criando um centro de produção de energias renováveis que inclui uma mini-hídrica, três torres micro-eólicas, uma unidade de biomassa (caldeira industrial a pellets), a instalação de painéis solares, um pavilhão de exposições, duas unidades museológicas (de energias renováveis e de identidade local – A Lã e a Neve), um posto de ancoragem de autocaravanas e um eco parque. Do outro lado do rio, na margem esquerda do Rio Zêzere, junto ao Bairro do Rio, o Município inaugurou em 2011 o Jardim do Pego, requalificando a zona envolvente ao açude com o mesmo nome, que foi intervencionada em 2010. O Jardim inclui um Parque Infantil e equipamentos de Ginástica Geriátrica, bem como um local destinado à Pesca Desportiva. Contigua à ARU-FRZAAE encontra-se a Estância Termal de Caldas de Manteigas cuja requalificação ocorreu entre 2008 e 2016 e um viveiro das trutas dedicado à produção e à pesca desportiva, um parque de merendas e o Centro Interpretativo do Vale Glaciar do Zêzere, inaugurado em 2013, elementos estruturantes para a posterior valorização deste território. Em 2015, o Município intervencionou o Parque da Várzea requalificando a sua área exterior com o objetivo de o tornar o ponto de partida dos percursos de BTT, que poderá ser fomentada pela introdução do “passadiço” articulando esta área com o centro histórico de Manteigas.

Considerando que o desenvolvimento desta região depende do surgimento de novas empresas e/ou do aumento da competitividade das existentes, afigura-se fundamental a otimização conjunta dos diversos fatores de competitividade: inovação tecnológica (organizacional e comercial) e qualidade (inclusive dos recursos humanos).

Com base numa parceria ativa com a Câmara Municipal de Manteigas, que é a dinamizadora e autora deste projeto de regeneração urbana, com este tipo de intervenções diversas, o concelho de Manteigas conseguirá mais facilmente combater a desertificação humana e empresarial, podendo ainda constituir uma importante fonte atração turísticas para o território.

5 Análise SWOT

Uma vez elaborado o diagnóstico para o concelho com, onde possível, maior foco nas áreas prioritárias das duas Áreas de Reabilitação Urbana de Manteigas, procede-se com a análise SWOT, metodologia de análise exigida no Aviso CENTRO 16- 2016-01 e um dos instrumentos mais evidenciados na literatura para a análise de projetos (Ferreira *et al.* 2005).

5.1 Pontos fortes

- A Vila de Manteigas apresenta uma malha urbana característica com a sua identidade de vila de montanha.
- Os recursos endógenos constituem um ponto forte para o desenvolvimento do concelho.
- As matérias-primas tradicionais e de qualidade, potenciam o desenvolvimento de produtos tradicionais procurados pelos consumidores.
- Os recursos hidrológicos constituem uma mais-valia e um fator de atração turística.
- As características ecológicas e morfológicas únicas criam uma paisagem de qualidade, com grande potencialidade para o turismo de natureza, desporto e bem-estar.
- Existência de espaço na ALEL para a instalação de empresas.
- Disponibilização de apoio e de medidas de incentivo à instalação de empresas.
- A existência de programas de âmbito municipal de apoio à recuperação de imóveis.
- Dinamização cultural e socio económica assumida e incentivada pela autarquia.

5.2 Pontos fracos

- A evolução demográfica é o maior problema do concelho, com o envelhecimento da população e a diminuição da natalidade.
- O setor económico é reduzido e pouco dinâmico.
- A ALEL ainda não está completamente reabilitada impossibilitando a localização de empresas que necessitam de maiores espaços de laboração.
- Falta de formação profissional vocacionada para a indústria transformadora.
- O encerramento das indústrias e a reduzida dinâmica empresarial dificultam a fixação de população incentivando a emigração da população ativa.
- O edificado está, em muitos locais, degradado, existem muitos edifícios devolutos e as condições de habitabilidade das construções mais antigas são críticas.
- As condições socioeconómicas da população não potenciam o investimento próprio na reabilitação do edificado.
- Dificuldades de acesso
- Carência de informação para os turistas

5.3 Oportunidades

- A reabilitação e a regeneração urbana constituem uma grande oportunidade para a revitalização da Vila e a redefinição dos espaços urbanos visando a sua qualificação.
- A procura pelos consumidores de produtos endógenos, de cariz biológico e/ou artesanal que urge incentivar, divulgar e distribuir.
- O aumento da apetência por produtos turísticos diversificados e integrados que contemplam a cultura, a gastronomia, a natureza, a saúde e o desporto, constitui uma oportunidade de crescimento económico para o concelho.
- O impulsionar de formação profissional vocacionada para setores estratégicos municipais, turismo, indústria transformadora, artesanato.
- A imensa riqueza ao nível dos recursos hídricos que constituem uma oportunidade para o turismo e, também, para produção de energia renovável.

5.4 Ameaças

- A perda de atividades económicas, associada ao desemprego aumenta o risco de abandono do concelho.
- A existência de alguma vulnerabilidade ecológica, o perigo de incendio e a destruição de floresta autóctone constituem múltiplas ameaças.
- A destruição de biodiversidade e a perda de geomonumentos representam um perigo cultural e ambiental, mas também económico, considerando o papel predominante dos recursos naturais na atividade produtiva e no turismo.
- Os recursos hidrológicos existentes, estão pouco aproveitados, no que diz respeito ao setor do turismo.
- As restrições legais à implementação de novas atividades económicas na ALEL face à sua localização em solo protegido que apenas inclui algumas compatibilidades de uso, podem constituir-se como um desincentivo à instalação de novas empresas.

6 Estratégia do PARU

A estratégia e objetivos definidos para o PARU foram primeiramente enquadrados nos eixos definidos no Programa Operacional (PO), em especial nos eixos 5 e 6: fortalecer a coesão social e territorial potenciando a diversidade e os recursos endógenos e afirmar a sustentabilidade de territórios e recursos, respetivamente. Ainda que de forma indireta, foram ainda integrados os eixos 1 e 4 que referem a necessidade de incrementar a competitividade internacional da economia e a promoção e dinamização da empregabilidade.

Como previamente referido o Plano de Ação para a Regeneração Urbana (PARU) do município de Manteigas incide sobre duas áreas de intervenção definidas dentro da ARU do Centro Histórico e da ARU da Frente Ribeirinha do rio Zêzere e Área das Atividades Económicas.

Estas duas ARU e áreas infra constantes do PARU, apresentam um carácter bem distinto entre si, já que no Centro Histórico encontramos uma área mais densa com um elevado número de edifícios, variados usos funcionais e maior volume populacional e na Zona Industrial Abandonada (ZIA) a concentração residencial e populacional dá lugar às atividades produtivas, abrangendo a única zona industrial do concelho e aos espaços naturais de ligação ao rio.

A estratégia definida para o PARU considera estas realidades assentando de forma geral nos mesmos princípios e almejando metas semelhantes, com intervenções coerentes e complementares em diferentes domínios (centro histórico, zona ribeirinha e espaços industriais abandonados), considerando que estas abrangem desde a revitalização do tecido à requalificação da malha urbana da Vila de Manteigas. Deste modo, além dos eixos definidos no PO, consideram-se fundamentais as orientações estratégicas do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) na definição da estratégia do PARU, nomeadamente: o reforço dos fatores de internacionalização da economia regional e a valorização da posição estratégica da região para a articulação do território nacional e deste com o espaço europeu; o aproveitamento do potencial turístico, dando projeção internacional ao património natural, cultural e paisagístico.

O PARU apresenta uma estratégia onde, orientada pela autarquia, a reabilitação e regeneração urbana são o motor de desenvolvimento local, potenciando os saberes e tradições locais, pela inovação, numa lógica de melhoria das condições de vida e de

atração e fixação de habitantes no concelho. Estes elementos refletem o posicionamento estratégico contido no Plano Estratégico de Desenvolvimento Intermunicipal Beiras e Serra da Estrela 2020 (PEDI-BES 2020), que assume que as entidades do sector público terão um papel de facilitadores e de catalisadores de ação das restantes entidades; ao dar ênfase à lógica de valorização “recursos-produtos-atividade” numa ótica de especialização municipal e ao ter como objetivo o desenvolvimento de boas práticas de regeneração e de preservação do património, apostando numa lógica de re-industrialização do território, traduzidas na intensão de requalificação de edifícios identificadores do território e das ZIA para nelas instalar novas empresas.

A estes acrescem a estruturação e requalificação de espaços naturais ancorados em valores naturais e infraestruturas de lazer/desporto fator determinante na estratégia de desenvolvimento do município. Estas orientações associadas a um processo de colmatação urbana e reestruturação natural, que visa ocupar os espaços abandonados e relacionais, estabelecendo continuidades funcionais e morfológicas e potenciadores de dinâmica económica, traduzirão o reforço da unidade, identidade e imagem urbana. Para estes contribuirá a vontade de assegurar a manutenção da identidade local, valorizando o património cultural e natural, enquanto fatores de identidade e competitividade, através do incentivo à reabilitação do edificado urbano e industrial, com valor patrimonial e histórico e à valorização da componente natural do espaço público. Esta última impulsionará o desenvolvimento turístico, associando os valores locais a uma rede de oferta mais alargada e a uma programação diversificada e diferenciadora, permitindo criar dinâmicas para a fixação de população.

Para o cumprimento da estratégia definida são estabelecidos como objetivos estratégicos que orientarão as intervenções a efetuar no PARU:

- O reforço da política de reabilitação e requalificação do Município, promovendo a cidadania ativa e participante;
- A qualificação do espaço público e do edificado, reforçando a unidade, a identidade e a imagem urbana;
- A preservação e reabilitação dos edifícios que traduzem memórias históricas;
- A requalificação da zona industrial garantindo a proteção e promoção da valorização do património cultural e histórico/arquitetónico;

- A promoção da revitalização e da atratividade económica e o fomento do turismo, da cultura e do lazer;
- A requalificação dos espaços naturais/naturalizados caracterizadores do Município;
- A adoção de padrões de mobilidade urbana seguros e sustentáveis e a modernização das infraestruturas urbanas;
- A qualificação e integração das áreas urbanas vulneráveis, promovendo a inclusão e a coesão social;
- A criação de soluções de financiamento sustentável para a reabilitação urbana;
- A expansão do trabalho que o Município tem vindo a desenvolver, quanto à adoção de critérios de eficiência energética e o fomento da adoção dos mesmos, aos privados.

Os objetivos específicos, que permitirão a implementação da estratégia de intervenção, encontram-se estabelecidos de forma complementar entre as duas áreas de intervenção, atendendo às características que lhes são inerentes.

Para o centro histórico, considera-se primordial que seja garantido o reforço dessa identidade, articulando funcionalmente e reabilitando a área consolidada, do núcleo central tradicional, com a zona de entrada na vila, área algo desqualificada, mas com maior vitalidade económica. Para este objetivo concorrem a definição de projetos/intervenções estratégicas e identitárias que possam servir de “cartão-de-visita” do município e arrastar o processo de revitalização e reabilitação ao miolo residencial do centro histórico. Este objetivo concorre assim, para o desenvolvimento pela Inovação nas empresas e produtos locais e a promoção do empreendedorismo, equidade social, emprego, vitalidade, regeneração e inovação urbana, preconizadas nos eixos estratégicos do PDM de Manteigas.

Assentando no princípio de dinamização das atividades económicas ligadas ao empreendedorismo, criatividade, cultura e aos serviços de proximidade, urge promover equipamentos e áreas de apoio/instalação de atividades económicas e do empreendedorismo na área de intervenção do PARU, definida dentro da ARU-FRZAAEM, determinantes para a consolidação e requalificação dessa área urbana e para o impulsionar económico do município, como espelhado nos eixos estratégicos do PDM

de Manteigas que consideram o fomento da indústria sustentável e a regeneração de áreas industriais abandonadas.

Pretende-se, ainda, que a reabilitação e requalificação do espaço público, associada à reabilitação dos edifícios em estado de degradação (públicos ou privados) e à preservação e valorização dos elementos arquitetónicos, seja devidamente articulada com a requalificação dos espaços verdes urbanos e a estruturação e expansão dos espaços naturais. Este ponto é particularmente importante, dado o potencial paisagístico do rio Zêzere, no seu atravessamento na FRZAAEM mas também tendo em conta a linha de água que atravessa todo o centro histórico e que funciona como eixo de ligação entre as diferentes cotas da malha urbana desta área. Esta articulação contribuirá para que seja acautelada uma qualificação sustentada e diversificada do ambiente urbano, não descurando as condições de conforto e segurança, mas tendo presente o potencial paisagístico que envolve a vila e que é considerado como fundamental pelo município na sua estratégia de desenvolvimento.

De forma articulada com a estratégia de investimento público, deverá ser empreendido um esforço de estímulo à iniciativa privada, designadamente ao nível das intervenções no edificado, avançando a possibilidade de reconversão e de modernização dos usos funcionais instalados.

Para o cumprimento dos objetivos, será necessário garantir uma forte intervenção da Câmara Municipal de Manteigas, ao nível da promoção de intervenções dirigidas à reabilitação do espaço público, ao reforço das redes de apoio à atividade económica e da requalificação de espaços naturais, mobilizando, pelo exemplo, os privados para o processo de reabilitação do edificado de propriedade privada.

6.1 As intervenções previstas

Considerando a estratégia e objetivos definidos tendo em vista a mobilização da prioridade 6.e (6.5) “Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução do ruído”, importa agora identificar as ações prioritárias a desenvolver para o seu cumprimento. As ações a desenvolver no PARU serão:

1. Reabilitação de Edifício para Centro de Inovação Social;
2. Requalificação do Posto de Turismo e Praça envolvente;
3. Requalificação dos Pavilhões Industriais Abandonados na ALEL;
4. Criação da Praça Central da Vila;
5. Requalificação da Antiga Casa do Povo;
6. Criação de Parque Botânico da Fabrica do Rio;
7. Criação do Passadiço do Zêzere;
8. Requalificação do Ribeiro da Vila.

As ações a desenvolver enquadram-se no objetivo específico da prioridade, “Promover a qualidade ambiental, urbanística e paisagística do território enquanto fator distintivo”, e dentro do apoio às políticas públicas de:

- Reabilitação de instalações industriais em áreas urbanas inseridas em ações de reabilitação urbana (ação 3);
- Qualificação do espaço público e desenvolvimento de experiências inovadoras e de ações piloto no âmbito do desenvolvimento urbano sustentável (ações: 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8).

A numeração das ações corresponde à prioridade que cada uma tem, a hierarquização das intervenções resulta fundamental para a eficácia do próprio PARU e indispensável considerando o montante de investimento disponibilizado no âmbito deste aviso.

6.1.1 Ações de qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano

Tendo em conta as tipologias referidas no aviso verificamos que, relativamente à “Qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano”, são enquadráveis as ações 2, 4 e 8. Estas ações englobam a criação e requalificação de espaço público em locais centrais e a requalificação e modernização de um espaço verde da Vila.

Na Ação 2, requalificação do Posto de Turismo e Praça envolvente e na Ação 4, criação da Praça Central da Vila, serão criadas áreas de espaço público onde irão ser desenvolvidas soluções que permitirão estruturar áreas urbanas, criando espaços mais qualificados, seguros e confortáveis, aliados à modernização e ao desenvolvimento de uma imagem de marca identificativa da Vila.

A Ação 2 consiste em renovar, ampliar, modernizar, dar visibilidade e criar acessibilidades ao edifício do Posto de Turismo de Manteigas, o projeto encontra-se na fase de especialidades. Apesar da sua localização privilegiada, na entrada principal da Vila, verifica-se que o mesmo é demasiado invisível aos visitantes e em estado de progressiva degradação (Figura 12). Esta intervenção tem, portanto, como grande objetivo requalificar o edifício de modo a torná-lo um efetivo e eficaz veículo de informação sobre o concelho e a região, designadamente a Serra da Estrela.

Figura 12 Posto de Turismo de Manteigas.



Fonte: Google Maps, acedido em 18/07/16.

O contributo para os objetivos do PARU da Ação 2 consiste no reforço da política de reabilitação e requalificação do Município, promovendo a cidadania ativa e participante bem como a qualificação do espaço público e do edificado, reforçando a unidade, a identidade e a imagem urbana. A sua implementação promove a revitalização e a atratividade económica do concelho e da região fomentando o turismo, a cultura e o lazer e dá continuidade ao trabalho que o Município tem vindo a desenvolver, quanto à adoção de critérios de eficiência energética e o fomento da adoção dos mesmos, aos privados. A Tabela 7 resume os custos associados à Ação 2 e os seus contributos para as metas.

A Ação 4 consiste na criação de uma nova Praça no Centro da Vila e no Centro Histórico da mesma, num lugar hoje ocupado por dois parques de estacionamento bastante desordenados e urbanisticamente degradados. Os trabalhos implicam grandes terraplanagens, pavimentos, espaços verdes, pequenas edificações de apoio e criação de bolsas de estacionamento, o custo associado é portanto elevado (Tabela 7). A Praça Central de Manteigas terá, como grande propósito dar um novo centro ao centro, agregando no local múltiplas atividades económicas (comércio e serviços) e os múltiplos eventos culturais e de lazer que a dinâmica manteiguense produz. Os objetivos da Ação 4 assentam na promoção da cidadania ativa e participante, a qualificação do espaço público e do edificado, reforçando a unidade, a identidade e a imagem urbana integrando as áreas vulneráveis. Com a criação de um novo polo agregativo, pretende-se promover a revitalização e a atratividade económica tendo sempre em consideração a centralidade do turismo, da cultura e do lazer tanto para o concelho como para a SBE. Considerando a fase onde se encontra o projeto, neste caso encontra-se em fase de ante-projeto, as metas são estabelecidas para 2023.

No caso da Ação 8, Requalificação do Ribeiro da Vila, pretende-se requalificar este espaço dotando-o das condições de segurança e iluminação pública permitindo melhorar o conforto inerentes à sua utilização enquanto espaço de estadia e lazer, mas, também, como eixo de deslocações pedonais dentro do centro histórico, o Ribeiro da Vila, por atravessar transversalmente a área mais central da Vila é um meio de ligação pedonal, mas rápido, entre as diversas zonas do centro urbano. Para além da melhoria no que concerne a ultimação do ribeiro da Vila, a Ação 8 visa também a melhoria estética e paisagística das zonas verdes capaz de melhorar as condições de vida dos residentes e ao

mesmo tempo funcionar como atração turística. Finalmente, dotando o ribeiro de condições de segurança e melhorando assim a sua fruição, o Município pretende estimular uma mobilidade suave mais sustentável. O projeto quer manter as características próprias e caracterizantes do ribeiro no máximo respeito para os espaços verde e para o curso de água ao torno do qual a Vila se desenvolveu. Tratando-se de uma ação cujo projeto de execução encontra-se concluído, prevê-se o começo das obras em 2017, as metas do PO apontam portanto para o ano de 2018 (Tabela 7).

Tabela 7 Síntese das metas, dos custos e dos financiamentos das ações de qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano.

AÇÃO 2				
Indicador	Meta 2018	Meta 2023	Custo do investimento	Cofinanciamento
Espaços Abertos criados ou reabilitados em áreas Urbanas	450 m ²	-	90.000€	76.500€
Desenvolvimento urbano	90 m ²	-		
AÇÃO 4				
Espaços Abertos criados ou reabilitados em áreas Urbanas	-	2.400m ²	450.000€	382.500€
Desenvolvimento urbano	-	-		
AÇÃO 8				
Espaços Abertos criados ou reabilitados em áreas Urbanas	4.596 m ²		58.500€	49.725€
Desenvolvimento urbano				

Fonte: PARU de Manteigas,(CM-Manteigas 2016).

6.1.2 Ações de recuperação, expansão e valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e infraestruturas verdes

Ao nível da tipologia “Recuperação, expansão e valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e infraestruturas verdes” estão enquadradas as ações 6 e 7, criação de Parque Botânico e do Passadiço do Zêzere, respetivamente.

A criação do Parque Botânico consiste na execução de um parque verde complementar e de ligação ao Parque da Fábrica do Rio, a Ação 6 prevê também a recuperação de moinho de água e a recuperação da margem direita do Zêzere, constituirá mais um elemento âncora, pela sua associação com o centro de produção de energias renováveis que se encontra na mesma área de influência. Esta intervenção tem o projeto de execução já concluído, a sua conclusão é prevista para 2020 (Tabela 8).

A construção do Passadiço do Zêzere consiste na criação de uma ligação entre os parques verdes do Pego ao da Várzea (numa extensão de aproximadamente 1600 metros lineares), acompanhando o ziguezaguear do Zêzere, aproximando dessa forma a vila do seu rio. A estrutura prevista de madeira insere-se harmoniosamente na paisagem, permitindo o usufruto do rio e suas margens por partes de caminhantes e ciclistas. O Passadiço do Zêzere irá efetivamente organizar e tornar possível uma maior comunhão com a frente ribeirinha, ao mesmo tempo contribuirá para a recuperação e valorização da estrutura ecológica urbana. A criação de um percurso destinado às mobilidades suaves que liga equipamentos de desporto, lazer e cultura criará grandes sinergias potenciadoras de uma utilização mais alargada destes espaços. Para esta intervenção não existe ainda projeto, na sua orçamentação estão incluídos os custos associados para os estudos e os projetos (Tabela 8).

Tabela 8 Síntese das metas, dos custos e dos financiamentos das ações de qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano

AÇÃO 6				
Indicador	Meta 2018	Meta 2023	Custo do investimento	Cofinanciamento
Espaços Abertos criados ou reabilitados em áreas Urbanas		3.800m²	207.500€	176.375€
Desenvolvimento urbano		-		
AÇÃO 7				
Espaços Abertos criados ou reabilitados em áreas Urbanas	-	32.000m²	215.000€	182.750€
Desenvolvimento urbano	-	-		

Fonte: PARU de Manteigas, (CM-Manteigas 2016)

Estas duas ações traduzem uma vontade de valorização do espaço natural, num município muito associado a atividades de desporto de natureza.

6.1.3 Ações de qualificação e modernização dos edifícios públicos, visando a dinamização de atividades económicas em meios urbanos.

Por último, a “Qualificação e modernização dos edifícios públicos, visando a dinamização de atividades económicas em meios urbanos através da adaptação de espaços para acolhimento de iniciativas produtivas e da criação de ambientes urbanos dinamizadores da criatividade, do networking e da inovação social”, enquadrará as ações 1, 3 e 5.

A Ação 1, Requalificação do degradado edifício do Centro Cívico de Manteigas, com vista a instalação de um novo conceito de biblioteca, centrado nas tecnologias de informação, na inovação cultural e social e no empreendedorismo, visa potenciar as novas dinâmicas na sociedade local e melhorar a eficiência energética do edifício. Complementarmente, pretende-se com esta intervenção criar ligações verticais acessíveis a todos para outros espaços em funcionamento no edifício: auditório e sala de exposições. O projeto que pretende intervir 246,25 m² (Tabela 9), encontra-se em revisão para passar à fase de projeto de execução, prevê-se iniciar as obras ainda em 2016, considerando a sua urgência, para as terminarem em 2018.

A reabilitação de Pavilhões Industriais Abandonados na ZIA, Ação 3, visa fundamentalmente a qualificação das antigas empresas têxteis abandonadas para que nele se possam sediar empresas, fomentando a recuperação económica do município, dinamizando todo o tecido urbano e tem projeto de execução concluído. As intervenções nos edifícios serão efetuadas sobretudo ao nível das coberturas e as fachadas, o projeto de execução encontra-se concluído, prevê-se o início das obras para 2017 com a conclusão em 2018. A reabilitação desta área, como já referido, é de fundamental importância para a dinamização económica do concelho em virtude do facto de ser a única área de atividades económicas definida no PDM.

A Ação 5, Requalificação da Antiga Casa do Povo, consiste na requalificação de um edifício emblemático da Vila de Manteigas, que se encontra profundamente degradado e cuja cobertura ameaça inclusive ruína. O projeto de reabilitação, que já tem projeto de arquitetura, prevê que o edifício resgate a sua identidade ligada à cultura, etnografia e lazer, com a instalação de uma galeria de artes e um café-concerto. A sua realização é prevista para 2020, tendo um orçamento previsto de 265.000€ (Tabela 9).

A reabilitação de edifício para Centro de Inovação Social, com a inclusão de um novo modelo de biblioteca, a requalificação do Posto de Turismo e a requalificação da Antiga Casa do Povo (Ações 1, 2, e 5, respetivamente), pretendem ser eixos polarizadores e dinamizadores de inovação e criatividade, em todos os setores visando, simultaneamente, a implementação de atividades produtivas e a dinamização económica, associada, à identidade cultural. Estas ações estão bastante consolidadas encontrando-se o projeto do Centro de Inovação Social em fase de projeto de execução, o Posto de Turismo na fase de projeto de especialidades e a Casa do Povo em fase de projeto de arquitetura.

Tabela 9 Síntese das metas, dos custos e dos financiamentos das ações de qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano

AÇÃO 1				
Indicador	Meta 2018	Meta 2023	Custo do investimento	Cofinanciamento
Espaços Abertos criados ou reabilitados em áreas Urbanas	-	-	275.000€	233.750€
Desenvolvimento urbano	246,26 m²	-		
AÇÃO 3				
Espaços Abertos criados ou reabilitados em áreas Urbanas	-		530.000€	450.500€
Desenvolvimento urbano	11.770	-		
AÇÃO 5				
Espaços Abertos criados ou reabilitados em áreas Urbanas	-		58.500€	265.000€
Desenvolvimento urbano	410 m²			

Fonte: PARU de Manteigas, (CM-Manteigas 2016).

Estes investimentos além de dotarem o município de espaços fundamentais à vida dos residentes, são fundamentais para a estruturação dos cerca de 50 eventos anuais que se realizam no município e que encerram um grande potencial de dinamização económica.

O custo associado à implementação do conjunto destas ações e consequentemente do plano será de 2.091.000 euros, esperando-se um financiamento correspondente a 85% deste valor num total de 1.777.350 euros (Tabela 10). Este valor representa cerca de 2,5% do total da dotação definida para a Prioridade de Investimento 6.e (70 milhões) e implica um investimento de 518 euros por cada cidadão do concelho. Considerando que a maioria das ações apresentadas terão uma área de influência superior ao município, contribuindo de forma concreta para a dinamização económica da NUT III Beiras e Serra da Estrela e da Região Centro e terão impactos significativos na melhoria da estrutura ecológica

associada ao Rio Zêzere, a Câmara de Manteigas considera que o investimento necessário será, grandemente compensado tendo em conta o número de população que abrange, a valorização territorial que cria e as dinâmicas que institui.

Tabela 10 Síntese do financiamento das intervenções do PARU.

TIPOLOGIA DE INTERVENÇÃO	NATUREZA DO INVESTIMENTO		
	Público	Privado	Total
Espaço Público - Qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano	508.500 €	0	508.500 €
Espaços Verdes Urbanos - Recuperação, expansão e valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e infraestruturas verdes	422.500 €	0	422.500 €
Edifícios - Qualificação e modernização dos edifícios públicos, visando a dinamização de atividades económicas em meios urbanos através da adaptação de espaços para acolhimento de iniciativas produtivas (indústrias criativas, mostras de atividades e de produtos, soluções de <i>co-work</i> , etc.), e da criação de ambientes urbanos dinamizadores da criatividade, do <i>networking</i> e da inovação social	1.160.000 €	0	1.160.000 €
TOTAL	2.091.000 €	0	2.091.000 €

Fonte: PARU de Manteigas, (CM-Manteigas 2016).

Faça a este contexto de interesse na reabilitação pelos privados (estimado em 420.000€), o Município encontra-se disponível para afetar uma parte da sua dotação financeira de reabilitação urbana (11.000€) ao instrumento financeiro em criação (IFRRU), identificando no âmbito dos investimentos propostos a dotação a afetar ao instrumento financeiro. Para este cálculo considerou-se, ainda, a experiência que o município tem acumulado com o Programa de Apoio à Pintura de Fachadas (PAPF) e o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PERID), disponibilizados pela autarquia à população e que já beneficiaram cerca de 42 famílias/habitações, no primeiro caso e cerca de 700 pessoas no segundo, através de um investimento na ordem dos 2,6 milhões de euros.

7 Resultados esperados

No domínio da regeneração urbana, a que corresponde a Prioridade de Intervenção 6.5, as ações e medidas a desenvolver no quadro do PARU de Manteigas serão monitorizadas através dos seguintes indicadores de realização: área dos espaços abertos criados ou reabilitados em áreas urbanas; área bruta de construção dos edifícios públicos ou comerciais construídos ou renovados em áreas urbanas. A estes acrescem a realização de ações de sensibilização/informação à população, sobre o PARU, ações a desenvolver e projetos realizados. Será realizada uma sessão após a aprovação das ações do PARU, seguida de outra após a avaliação intercalar informando e envolvendo a população sobre a implementação do Plano e uma sessão final, onde se apresentarão os resultados obtidos.

As metas estabelecidas para os referidos indicadores, para o horizonte de 2023, são, respetivamente, as seguintes: 43246 m² de espaços abertos reabilitados (para uma meta regional de 560.000 m²) e 12516,25 m² de superfície de edifícios públicos renovados (para uma meta regional de 11.000 m²). O PARU inclui também 3 ações de sensibilização da população residente para a temática da reabilitação urbana de forma a integrar os residentes e aumentar a sua participação (início do PARU, avaliação intercalar e conclusão do PARU).

Tabela 11 Metas do PARU para 2018 e 2023.

Indicador	Meta 2018	Meta 2023
Espaços Abertos criados ou reabilitados em áreas Urbanas (m ²)	5.046	38.200
Desenvolvimento urbano: Edifícios públicos ou comerciais construídos ou renovados em áreas urbanas (m ²)	12.106,25	410

Fonte: PARU de Manteigas, (CM-Manteigas 2016).

O indicador de resultado que permitirá monitorizar os impactos dos investimentos enquadrados na Prioridade de Intervenção 6.5 é o “aumento do grau de satisfação dos residentes que habitam em áreas com estratégias integradas de desenvolvimento urbano”, sendo que a autoridade urbana ambiciona atingir um resultado, superior ao mínimo exigível pelo PO regional (grau 2, numa escala de 1 a 10).

No que concerne aos mecanismos de recolha de dados para cálculo dos indicadores, prevê-se a necessidade de articulação com os serviços de gestão urbanística do município. O indicador de resultado referente ao grau de satisfação dos residentes deve ser

monitorizado sob critérios qualitativos através da realização periódica de Inquéritos de satisfação. Também importante, será garantir a compatibilização com os indicadores de desenvolvimento sustentável previstos no documento “Cidades Sustentáveis 2020”.

Refira-se, por último, que o alcance das metas referidas estará dependente de uma série de interdependências que se estabelecem entre as ações propostas.

Conclusões

Nesta dissertação foi apresentada a candidatura ao Portugal 2020 do Plano de Ação para a Reabilitação Urbana do Município de Manteigas. Através da aplicação prática de um instrumento de planeamento nacional mas baseado nas políticas europeias, podemos verificar a efetiva evolução da problemática do deterioramento urbano que, de facto, evoluiu e se tornou cada vez mais abrangente, englobando aspetos sociais, económicos e ambientais. Contudo, embora elogiada pela literatura, no âmbito do planeamento do território, a abordagem à cidade - considerando-a como um ecossistema - não encontra ainda aplicação prática. O próprio programa Portugal 2020 não exige, para efeitos da candidatura, a quantificação e o estudo dos serviços do ecossistema.

O caso prático do Município de Manteigas demonstra também a dificuldade da implementação de um dos princípios base da Política de Coesão, a homogeneização entre os territórios europeus. Como visto (Parte II, Capítulo 1), ao Município de Manteigas destinam-se apenas 519.791 €, ou seja menos de 1% do montante destinado aos municípios complementares da região Centro. Se, por um lado, se percebe que a distribuição dos fundos deva ser consoante o número de pessoas beneficiadas, por outro resulta complicado reduzir as assimetrias territoriais dotando de recursos escassos os municípios que mais sofrem de marginalização territorial. O abandono progressivo destas terras que poderão ficar cada vez mais marginalizadas aumentando as problemáticas sociais, económicas e ambientais, contrasta com as políticas de descentralização e de coesão territorial e social, objetivos da Política de Coesão.

Estudos futuros poderão medir os impactos reais da implementação do PARU do Município de Manteigas e das suas ações previstas de forma a avaliar a eficácia deste instrumento do planeamento e ordenamento do território.

Bibliografia

- Ahern, J., S. Cilliers e J. Niemelä (2014). "The concept of ecosystem services in adaptive urban planning and design: a framework for supporting innovation." *Landscape and Urban Planning* 125: 254-259.
- Altieri, M. A., N. Companioni, K. Cañizares, C. Murphy, P. Rosset, M. Bourque e C. I. Nicholls (1999). "The greening of the "barrios": Urban agriculture for food security in Cuba." *Agriculture and Human Values* 16(2): 131-140.
- Alves Flambó, A. (2009). "CARACTERIZAÇÃO DA NUTS III DA REGIÃO DA SERRA DA ESTRELA." *PROELIUM- REVISTA DA ACADEMIA MILITAR*.
- Andraz, J. M., N. M. Norte e H. S. Gonçalves (2015). "Effects of tourism on regional asymmetries: Empirical evidence for Portugal." *Tourism Management* 50: 257-267.
- Arbaci, S. e T. Tapada-Berteli (2012). "Social inequality and urban regeneration in Barcelona city centre: reconsidering success." *European Urban and Regional Studies* 19(3): 287-311.
- Azevedo, F. D. A. S. M. (2012). "O papel do sector do turismo na reabilitação urbana da baixa do Porto."
- Barata-Salgueiro, T., I. André e E. Brito-Henriques (2015). A POLÍTICA DE CIDADES EM PORTUGAL: instrumentos, realizações e perspetivas. *Políticas públicas, economia e sociedade. Contributos para a definição de políticas no período 2014-20*. M. M. S. Paulo Neto, Smartbook: pp.49-81.
- BGRI (2011). Mapa dos Censos de 2011, BGRI.
- Bixler, R. D. e M. F. Floyd (1997). "Nature is scary, disgusting, and uncomfortable." *Environment and behavior* 29(4): 443-467.
- Blessi, G. T., D.-G. Tremblay, M. Sandri e T. Pilati (2012). "New trajectories in urban regeneration processes: Cultural capital as source of human and social capital accumulation—Evidence from the case of Tohu in Montreal." *Cities* 29(6): 397-407.
- Boyd, J. e S. Banzhaf (2007). "What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units." *Ecological Economics* 63(2): 616-626.
- Caputo, S., M. Caserio, R. Coles, L. Jankovic e M. R. Gaterell (2012). "Testing energy efficiency in urban regeneration". Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Engineering Sustainability, Thomas Telford Ltd.
- CE (2010). "Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo." *Bruxelas: Comissão Europeia*.
- Chan, E. e G. K. L. Lee (2008). "Critical factors for improving social sustainability of urban renewal projects." *Social Indicators Research* 85(2): 243-256.
- CM-Manteigas(2009),"Estudo de Base - Sistema Socioeconómico", II

- CM-Manteigas(2016),"PARU, de Ação para a Reabilitação Urbana do Município de Manteigas.",
- Correia, P. V. (2002). "Políticas de solos no planeamento municipal ". Lisbon, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Costanza, R., R. de Groot, P. Sutton, S. van der Ploeg, S. J. Anderson, I. Kubiszewski, S. Farber e R. K. Turner (2014). "Changes in the global value of ecosystem services." *Global Environmental Change* 26: 152-158.
- CS2020 (2015). "CIDADES SUSTENTÁVEIS 2020."
- Daily, G. (1997). "Nature's services: societal dependence on natural ecosystems", Island Press.
- de Carvalho, P. G. e T. N. Sequeira (1999). "As vantagens competitivas das cidades do interior de portugal: o caso da Beira interior."
- De Groot, R. S., R. Alkemade, L. Braat, L. Hein e L. Willemsen (2010). "Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making." *Ecological Complexity* 7(3): 260-272.
- Degen, M. e M. García (2012). "The transformation of the 'Barcelona model': an analysis of culture, urban regeneration and governance." *International journal of urban and regional research* 36(5): 1022-1038.
- Dempsey, N., G. Bramley, S. Power e C. Brown (2011). "The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability." *Sustainable development* 19(5): 289-300.
- Elmqvist, T., H. Setälä, S. Handel, S. van der Ploeg, J. Aronson, J. Blignaut, E. Gómez-Baggethun, D. Nowak, J. Kronenberg e R. de Groot (2015). "Benefits of restoring ecosystem services in urban areas." *Current Opinion in Environmental Sustainability* 14: 101-108.
- EUROCONSTRUCT (2016). 81st EUROCONSTRUCT Conference. EUROCONSTRUCT. Dublin.
- Ferreira, J., J. Leitão e M. Raposo(2005),"Competitive Advantages of the Beira Interior (Portugal): A TOWS Approach", EconWPA,
- Gaspar, J. A. B. V. (2014). "Opções para a Reabilitação Urbana: Instrumentos de Governo e Modelos de Financiamento". Mestrado, Universidade Técnica de Lisboa.
- GHK(2003),"EX-POST EVALUATION URBAN COMMUNITY INITIATIVE (1994-1999)",
- Gobron, N. (2008). "Leaf Area Index (LAI)." *Terrestrial Essential Climate Variables for Climate Change Assessment, Mitigation and Adaptation, GTOS* 52.
- Gomes, E. C. (2014). "Revitalização urbana e turismo: o caso do centro histórico de Chaves". Mestrado, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.
- Gómez-Baggethun, E. e D. N. Barton (2013). "Classifying and valuing ecosystem services for urban planning." *Ecological Economics* 86: 235-245.

- Haase, D., N. Larondelle, E. Andersson, M. Artmann, S. Borgström, J. Breuste, E. Gomez-Baggethun, Å. Gren, Z. Hamstead e R. Hansen (2014). "A quantitative review of urban ecosystem service assessments: concepts, models, and implementation." *Ambio* 43(4): 413-433.
- Heilig, G. K. (2012). "World urbanization prospects the 2011 revision." *United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Population Division, Population Estimates and Projections Section, New York*.
- Itard, L. e G. Klunder (2007). "Comparing environmental impacts of renovated housing stock with new construction." *Building Research & Information* 35(3): 252-267.
- Jaeger, J. A. e C. Schwick (2014). "Improving the measurement of urban sprawl: Weighted Urban Proliferation (WUP) and its application to Switzerland." *Ecological Indicators* 38: 294-308.
- Jansson, Å. (2013). "Reaching for a sustainable, resilient urban future using the lens of ecosystem services." *Ecological Economics* 86: 285-291.
- Larondelle, N. e D. Haase (2013). "Urban ecosystem services assessment along a rural–urban gradient: a cross-analysis of European cities." *Ecological Indicators* 29: 179-190.
- Lopes, D. O. (2013). "A Reabilitação Urbana em Portugal-Importância Estratégica para as Empresas do Setor da Construção Civil e Obras Públicas". Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- Lyytimäki, J. e M. Sipilä (2009). "Hopping on one leg–The challenge of ecosystem disservices for urban green management." *Urban Forestry & Urban Greening* 8(4): 309-315.
- Madureira, L., L. C. Nunes, R. Xavier e S. Loureiro (2013). "The valuation of ecosystem services as a tool to support the design and assessment of landscape requalification. A case-study for the NP of Serra da Estrela, Portugal". 19th PDR Concegress- Place-Based policies and economy recovery, University of Minho - Braga.
- Marques, B. P. e C. Madeira (2010). "Reabilitação Habitacional em Portugal: a avaliação dos programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH". Atas do 16.º Congresso da APDR, APDR- Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional.
- Martins, P. M. M. d. S. (2013). "Reabilitação de edifícios na baixa do porto: análise de casos de obra", Instituto Superior de Engenharia do Porto.
- Mason, R. (2005). "Economics and historic preservation." *Washington, DC: The Brookings Institution*: 35-100.
- Mayer, F. S. e C. M. Frantz (2004). "The connectedness to nature scale: A measure of individuals' feeling in community with nature." *Journal of environmental psychology* 24(4): 503-515.
- McPherson, E. G., D. Nowak, G. Heisler, S. Grimmond, C. Souch, R. Grant e R. Rowntree (1997). "Quantifying urban forest structure, function, and value: the Chicago Urban Forest Climate Project." *Urban ecosystems* 1(1): 49-61.
- MEA, M. E. A. (2005). "Ecosystems and human well-being." *Washington, DC*.

- Mehdipanah, R., D. Malmusi, C. Muntaner e C. Borrell (2013). "An evaluation of an urban renewal program and its effects on neighborhood resident's overall wellbeing using concept mapping." *Health & place* 23: 9-17.
- Mendes, L. (2013). "A regeneração urbana na política de cidades: inflexão entre o fordismo e o pós-fordismo." *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* 5(1): 33-45.
- Ministério Do Ambiente Do Ordenamento Do Território E Do Desenvolvimento Regional(2007),"Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território",
- Moura, D., I. Guerra, J. Seixas e M. J. Freitas (2006). "A revitalização urbana: contributos para a definição de um conceito operativo."
- Neves, E. M. e E. Haldenby (2015). "Fertile ground: cultivating a renewed identity through architecture while providing a solution to sustain the natural biodiversity and thermal waters in Manteigas, Portugal." *Environmental Earth Sciences* 73(6): 3019-3031.
- Niemelä, J., S.-R. Saarela, T. Söderman, L. Kopperoinen, V. Yli-Pelkonen, S. Väre e D. J. Kotze (2010). "Using the ecosystem services approach for better planning and conservation of urban green spaces: a Finland case study." *Biodiversity and Conservation* 19(11): 3225-3243.
- Pérez, M. G. R. e E. Rey (2013). "A multi-criteria approach to compare urban renewal scenarios for an existing neighborhood. Case study in Lausanne (Switzerland)." *Building and Environment* 65: 58-70.
- Pickett, S. T., M. L. Cadenasso, J. M. Grove, C. H. Nilon, R. V. Pouyat, W. C. Zipperer e R. Costanza (2008). Urban ecological systems: linking terrestrial ecological, physical, and socioeconomic components of metropolitan areas. *Urban Ecology*, Springer: 99-122.
- Pinho, A. (2009). "Conceitos e políticas europeias de reabilitação urbana-Análise da experiência portuguesa dos gabinetes técnicos locais."
- Ploegmakers, H. e P. Beckers (2015). "Evaluating urban regeneration: An assessment of the effectiveness of physical regeneration initiatives on run-down industrial sites in the Netherlands." *Urban Studies* 52(12): 2151-2169.
- Pugh, T. A., A. R. MacKenzie, G. Davies, J. D. Whyatt, M. Barnes e C. N. Hewitt (2012(a)). "A futures-based analysis for urban air quality remediation". Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Engineering Sustainability, Thomas Telford Ltd.
- Pugh, T. A., A. R. MacKenzie, J. D. Whyatt e C. N. Hewitt (2012(b)). "Effectiveness of green infrastructure for improvement of air quality in urban street canyons." *Environmental science & technology* 46(14): 7692-7699.
- Ramos, P., E. Castro e L. Cruz (2011). "Economically sustainable demography: reversing decline in Portuguese peripheral regions". Proceedings of the 19th International Input-Output Association (IIOA) Conference.
- Ribeiro, F. L. (2008). "Urban regeneration economics: The case of Lisbon's old downtown." *International Journal of Strategic Property Management* 12(3): 203-213.

- Rocha, C. (2015). "Os produtos agroalimentares como fatores promotores de identidade e valorização do turismo no destino Serra da Estrela."
- Roque, V., G. Fernandes, A. Sardo, J. Martins e A. Melo (2013). "The Importance of Tourism Offices in Promoting and Building the Image of a Destination in Rural Areas: The case of Serra da Estrela."
- Rypkema, D. (1998). "Economic benefits of historic preservation". Forum News.
- Rypkema, D., C. Cheong e R. Mason (2011). "Measuring economic impacts of historic preservation." *Advisory Council on Historic Preservation*.
- Santinha, G. (2014). "O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas:(re) construindo ideias dominantes." *EURE (Santiago)* 40(119): 75-97.
- Santinha, G. e T. Marques (2012). "A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português." *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*(2): 215-244.
- Saraiva, D. M. (2012). "Lazer, turismo e desenvolvimento local em território de montanha: o exemplo do concelho de Manteigas."
- Silva, D. (2013). "Reabilitação Urbana: O caso da rua das Musas". Dissertação de Mestrado em Economia e Gestão das Cidades, Universidade do Porto. Faculdade de Economia
- Sunikka, M. (2006). "Energy efficiency and low-carbon technologies in urban renewal." *Building Research & Information* 34(6): 521-533.
- TC(2001),"RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 21/2001 2ª Secção Avaliação Global dos Impactos da Intervenção Operacional Renovação Urbana QCA II", Tribunal de Contas,21
- TEEB(2010),"The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations.", The Economics of Ecosystems and Biodiversity,
- Thomson, H., R. Atkinson, M. Petticrew e A. Kearns (2006). "Do urban regeneration programmes improve public health and reduce health inequalities? A synthesis of the evidence from UK policy and practice (1980–2004)." *Journal of Epidemiology and Community Health* 60(2): 108-115.
- Tyler, P., C. Warnock, A. Provins e B. Lanz (2012). "Valuing the benefits of urban regeneration." *Urban studies*: 0042098012452321.
- Tzoulas, K., K. Korpela, S. Venn, V. Yli-Pelkonen, A. Kaźmierczak, J. Niemela e P. James (2007). "Promoting ecosystem and human health in urban areas using Green Infrastructure: A literature review." *Landscape and Urban Planning* 81(3): 167-178.
- Vilhena, A. (2013). "Reabilitação habitacional e o setor da construção civil." *O Parq. Habitacional e a sua Reabil.*
- Zheng, H. W., G. Q. Shen e H. Wang (2014). "A review of recent studies on sustainable urban renewal." *Habitat International* 41: 272-279.

Leis consultadas

Decreto-Lei 24802, de 21 de dezembro

Decreto-Lei 46.673, de 29 de novembro de 1965

Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio.

Decreto-Lei n. °576, de novembro de 1970.

Decreto-Lei n. °794/76, de 5 de novembro

Decreto-Lei n. °804/76, de 6 de novembro

Decreto-Lei n. °307/2009, de 23 de outubro

Decreto-Lei n. ° 118/2013, de 20 de agosto

Decreto-Lei n. ° 197/92, de 22 de setembro

Decreto-Lei n. ° 266 -B/2012, de 31 de dezembro

Decreto-Lei n. ° 307/2009, de 23 de outubro

Decreto-lei n. ° 445/74,12 de setembro

Decreto-Lei n. ° 560/7, de 17 de dezembro

Decreto-Lei n. ° 561/71, de 17 de dezembro

Decreto-Lei n. ° 704/76, de 30 de setembro

Decreto-Lei n. ° 845/76, de 11 de dezembro

Decreto-Lei n° 159/2014, de 27 de outubro

Decreto-Lei n° 215/2015, de 6 de outubro

Despacho 4/SEUH/85, de 22 de janeiro

Lei 46/85, de 20 de setembro

Lei n.° 2.030, de 22 de junho de 1948

Lei n.° 31/2014, de 30 de maio

Lei n.° 32/2012, de 14 de agosto

Lei n.° 32/2012, de 14 de agosto

Lei n.º 46/85, de 20 de setembro

Lei n.º 7-A/2016 de 30 de março

Portaria n.º 57-B/2015, de 27 de fevereiro

Websites consultados

<http://datacentro.ccdrc.pt/>; acedido em fevereiro de 2016.

[http://www.dgterritorio.pt/ordenamento e cidades/projetos em curso/estrategia cidades sustentaveis 2020/](http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/projetos_em_curso/estrategia_cidades_sustentaveis_2020/); acedido em 10 de julho de 16.

http://www.isa.utl.pt/ceap/ciclovias/new_page_1551.htm#_Toc93398166 ; acedido em 29 de julho de 2016.

<http://www.pordata.pt/DB/>; acedido em fevereiro de 2016.

<http://www.teebweb.org/> ; acedido em 25 de fevereiro de 2016.

<http://www.teebweb.org/resources/ecosystem-services/> ; acedido em 16 de março de 2016.

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine base dados](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados); acedido em fevereiro 2016.

ANEXO I – Centros urbanos complementares

**Centros Urbanos a que se refere o nº 4 do artigo 120º do Regulamento Específico
“Domínio**

da sustentabilidade e eficiência no uso de recursos”, aprovado pela Portaria nº 57-B/2015, de 27 de fevereiro

Aguiar da Beira, Albergaria-a-Velha, Alcanena, Almeida, Alvaiázere, Anadia, Ansião, Arganil, Arruda dos Vinhos, Batalha, Belmonte, Bombarral, Cadaval, Carregal do Sal, Castanheira de Pêra, Castro Daire, Celorico da Beira, Condeixa-a-Nova, Constância, Estarreja, Ferreira do Zêzere, Figueira de Castelo Rodrigo, Figueiró dos Vinhos, Fornos de Algodres, Góis, Idanha-a-Nova, Lourinhã, Lousã, Mação, **Manteigas**, Mealhada, Meda, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Mortágua, Murtosa, Nelas, Oleiros, Oliveira de Frades, Oliveira do Bairro, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penacova, Penalva do Castelo, Penamacor, Penela, Pinhel, Porto de Mós, Proença-a-Nova, Sabugal, Santa Comba Dão, São Pedro do Sul, Sardoal, Sátão, Sertão, Sever do Vouga, Sobral de Monte Agraço, Soure, Tábua, Trancoso, Vagos, Vila de Rei, Vila Nova da Barquinha, Vila Nova de Paiva, Vila Nova de Poiares, Vila Velha de Ródão, Vouzela.

ANEXO II – Aviso CENTRO - 16 - 2016 – 01



CONVITE PARA APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS

AVISO N.º CENTRO - 16 - 2016 – 01

(MODIFICADO EM 10/05/2016)

PLANO DE AÇÃO DE REGENERAÇÃO URBANA

Índice

Preâmbulo	3
1. Natureza dos Beneficiários, Objetivos e prioridades visadas	4
2. Tipologia das operações e modalidade de candidatura	4
3. Identificação dos instrumentos de planeamento e respetivo âmbito territorial	5
4. Apresentação da proposta de PARU	5
5. Estrutura do PARU - Componentes do Plano de ação de regeneração urbana	6
6. Processo de decisão	8
7. Período para Apresentação de Candidaturas	11
8. Calendário de análise e decisão	11

Preâmbulo

O Acordo de Parceria (AP) prevê a possibilidade de apoiar o investimento na reabilitação e regeneração urbana com o seguinte argumento: “Dada a centralidade dos aglomerados urbanos para o desenvolvimento do país e das respetivas regiões e a necessidade de prosseguir o esforço de investimento na qualificação ambiental e urbanística do espaço urbano, com reflexos ao nível da coesão social, da competitividade dos territórios e do nível e qualidade de vida das pessoas, deve ser garantido o apoio a ações que garantam a atratividade dos centros urbanos e o devido aproveitamento das suas áreas, no sentido de garantir a criação de novas dinâmicas de desenvolvimento, recuperando e valorizando os ativos existentes.”

A este propósito desagrega a tipologia de centros urbanos em dois grandes grupos: “centro urbano de nível superior conforme definidos no PNPOT e nos PROT” e “centros urbanos de nível inferior” (ou complementares) referindo que “(...) a concentração destas intervenções nestes centros urbanos de nível superior, que visa o cumprimento do requisito regulamentar de 5% de FEDER nas AIDUS, não invalida a possibilidade de ações de regeneração e revitalização em centros urbanos de outras regiões do país (Algarve, Açores e Madeira), nem em centros urbanos de nível inferior nas regiões Norte, Centro e Alentejo (sendo que nesses casos não contribuem para o *ring-fencing* das AIDUS).”

Na sequência do processo de programação para o período 2014-2020 o Programa Operacional Regional (POR) Centro 2020 constitui-se como um dos instrumentos financeiros fundamentais de apoio ao investimento na Região Centro, em especial no que se refere à requalificação dos centros urbanos (ao abrigo da Prioridade de Investimento -P. I. - 6.e).

Assim, o texto do Programa Operacional, relativamente à P.I. 6.e (comumente referida como P.I. 6.5), inscrita no seu Eixo Prioritário (EP) 7, refere:

“A Região dispõe de um sistema urbano policêntrico composto por uma rede de pequenos centros urbanos que evidenciam ainda alguns problemas, resultantes, por exemplo, de deslocalizações de atividades, com edifícios devolutos, e que urge requalificar e refuncionalizar. São ainda necessárias intervenções ao nível da integração do centro urbano no território envolvente e ao nível da inovação nas soluções de qualificação urbana.”

Adicionalmente o referido texto dá conta que:

“Pretende-se melhorar a qualidade do ambiente urbano, incluindo a qualidade do ar e do ruído, através da requalificação do espaço público e da redução da poluição atmosférica e sonora.

Pretende-se também uma requalificação do espaço e dos edifícios públicos, equipamentos, espaços verdes, mobiliário urbano, em centros urbanos complementares da rede urbana regional (conforme definido no PNPOT, PROT OVT e proposta do PROT Centro)”.

Por outro lado, o Programa Operacional refere ainda que “Tendo em vista o pretendido enfoque territorial das intervenções, no que diz respeito à dimensão territorial da intervenção de regeneração urbana (PI 6.5), será critério base constituir uma área territorialmente delimitada, incidindo em espaços inframunicipais das Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) criadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei nº 32/2012, de 14 de agosto, em concreto centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas de conversão de zonas industriais abandonadas.”

Finalmente, tenha-se em conta o n.º 4 do artigo 120.º da Portaria n.º57-B/2015, que estabelece que, *“para os centros urbanos não considerados de nível superior, os respetivos municípios devem dispor de um plano de ação de regeneração urbana, aceite pela Autoridade de Gestão, coerente com a estratégia integrada de desenvolvimento territorial.”*

1. Natureza dos Beneficiários, Objetivos e prioridades visadas

O presente Aviso de convite destina-se aos Municípios onde se localizam os centros urbanos complementares da rede urbana da Região Centro de Portugal (e dirigido para estes centros urbanos identificados no Anexo 1) e que tencionem mobilizar a P.I. 6.e (6.5) inscrita no EP 7 (“Afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)”) do POR Centro2020.

2. Tipologia das operações e modalidade de candidatura

As tipologias de investimento passíveis de serem apoiadas (aquelas a incluir no plano de ação para a regeneração urbana) encontram-se identificadas no texto do POR e são as seguintes:

- “ • Qualificação e modernização do espaço, equipamentos e ambiente urbano, incluindo espaços verdes e mobiliário urbano;
- Recuperação, expansão e valorização de sistemas e estruturas ecológicas urbanas e infraestruturas verdes;
- Qualificação e modernização dos edifícios públicos, visando a dinamização de atividades económicas em meios urbanos através da adaptação de espaços para acolhimento de iniciativas produtivas (indústrias criativas, mostras de atividades e de produtos, soluções de co-work, etc.), e

da criação de ambientes urbanos dinamizadores da criatividade, do networking e da inovação social.

As intervenções em edifícios incluindo habitação ou edifícios para outros usos (ex: público, comércio, serviços), deve ser efetuadas através de reabilitação integral (com prioridade para os edifícios com idade igual ou superior a 30 anos) ”.

3. Identificação dos instrumentos de planeamento e respetivo âmbito territorial

Os promotores (Municípios), para se candidatarem a esta Aviso-Convite, devem fazê-lo através da apresentação do Plano de ação de regeneração urbana (PARU), com âmbito territorial incidente nos centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas, dentro de uma (ou mais) Área(s) de Reabilitação Urbana (ARU ¹) definida(s) para cada centro urbano identificado no Anexo 1 (sede do respetivo Município).

O cronograma físico dos investimentos propostos no âmbito do PARU não pode exceder 31 de Dezembro de 2020.

Nos termos da legislação aplicável (Regulamento (UE) 1303/2013, art.º 52, n.º1, artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12/9), o PARU é objeto de avaliação intercalar em 2019, sendo alvo de ajustamento, em sentido decrescente ou crescente, em função do grau de concretização dos indicadores de realização e resultado contratualizados, efetivamente alcançados, com referência a 31 de dezembro de 2018.

4. Apresentação da proposta de PARU

A apresentação do PARU é efetuada através de formulário eletrónico no Balcão 2020 (<https://www.portugal2020.pt/Balcao2020/>).

¹ Para este efeito considera-se que uma Área de Reabilitação Urbana (ARU) corresponde à área como tal definida nos termos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012 (art.º 13.º, n.º 2), de 14 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, podendo a área encontrar-se em processo de delimitação como ARU, desde que, neste último caso, o início do processo tenha sido aprovado pela Câmara Municipal e seja concluído no prazo de 1 ano.

Cada Município apenas poderá apresentar um PARU.

Para apresentar a candidatura é indispensável que o Município tenha efetuado registo e autenticação no Balcão 2020, devendo confirmar e completar os seus dados de caracterização de entidade que serão usados nas suas candidaturas ao Portugal 2020.

Este registo tem por base o sistema de autenticação da Autoridade Tributária e Aduaneira, pelo que deverá ser utilizado o número de identificação fiscal do Município e a senha de acesso do Portal das Finanças a que se sucede a atribuição da senha gerada automaticamente no balcão².

Após acreditação no sistema e conclusão do registo de entidade é então possível aceder ao preenchimento do formulário de candidatura, devendo ser selecionado o presente aviso ao qual se candidata.

5. Estrutura do PARU - Componentes do Plano de ação de regeneração urbana

O Município deve apresentar a sua estratégia para as ações a desenvolver na prioridade de investimento 6.e (6.5) – Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades, recuperar e descontaminar zonas industriais abandonadas, incluindo zonas de reconversão, a reduzir a poluição do ar e a promover medidas de redução do ruído, apresentando, pelo menos, os seguintes elementos:

- i) Objetivos estratégicos, incluindo o envolvimento dos vários atores no território a intervir; *(Síntese, até 9.000 caracteres)*
- ii) Planta de delimitação territorial do perímetro em que se pretende intervir, sendo que a estratégia tem de incidir sobre centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonadas (as quais devem estar perfeitamente identificadas e delimitadas dentro da área da ARU), dentro de uma ou mais Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) delimitada(s) nos termos do RJRU - Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei nº 32/2012,

² Mais informação disponível em perguntas frequentes associadas ao registo no BALCÃO em <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/FAQs-Tema4>

- de 14 de agosto, art.º 13.º, n.º 2), ou em ARU em processo de delimitação, desde que o início do processo esteja aprovado pela Câmara Municipal e seja concluído no prazo de um ano;
- iii) Modelo habitacional – evolução demográfica, repovoamento, formas e tipos de ocupação dos alojamentos e regeneração; *(Síntese, até 9.000 caracteres)*
 - iv) Modelo económico – reconversão funcional e revitalização do tecido empresarial local; *(Síntese, até 9.000 caracteres)*
 - v) Regras e critérios de proteção do património arquitetónico e arqueológico; *(Síntese, até 9.000 caracteres)*
 - vi) Identificação indicativa dos investimentos a desenvolver *(Preenchimento do Modelo de ficha apresentado no anexo 2)*, e sua localização dentro das áreas de intervenção específicas - centros históricos, zonas ribeirinhas ou zonas industriais abandonada-, quer em termos de equipamentos coletivos previstos, quer em termos de intervenções em espaço público, por entidades públicas e estimativa dos investimentos públicos, realizações e resultados esperados (metas quantificadas). Adicionalmente deve identificar e quantificar os investimentos privados (e públicos) passíveis de serem apoiados através de Instrumento Financeiro.
- Refira-se ainda que os indicadores associados aos investimentos devem demonstrar o seu contributo para os indicadores identificados no anexo 3.

Para este efeito são válidos, desde que incluam os elementos supra referidos, os documentos ou instrumentos já aprovados pelo Município nesse domínio, nomeadamente a memória descritiva e justificativa elaborada no âmbito da delimitação da(s) ARU(s), contendo os objetivos estratégicos a prosseguir, ou os instrumentos que enquadram Operações de Reabilitação Urbana (ORU) aprovadas nos termos do RJRU, designadamente as estratégias de reabilitação urbana ou programas estratégicos de reabilitação urbana. Estes documentos devem ser enviados em Anexo ao PEDU ou identificado link para consulta.

Devem os Municípios explicitar da sua eventual disponibilidade para afetar uma parte da dotação que proponham para reabilitação urbana, ao instrumento financeiro em criação (Instrumento Financeiro para Reabilitação e Revitalização Urbanas), identificando no âmbito dos investimentos que propuserem (fichas constantes do anexo 2) as dotações que entendam afetar ao instrumento financeiro. Desta forma, terá o Município garantia de financiamento dos investimentos públicos que envolvem atividades económicas e que, como tal, só são suscetíveis de ser financiados através de

Instrumento Financeiro (IF), sendo ainda potenciada a alavancagem das dotações afetas. A dotação para instrumento financeiro integra a dotação financeira do PARU.

As propostas de PARU devem ter em conta a dotação identificada no quadro abaixo, para a totalidade do período de programação, e que abrange o EP 7 e para a P.I. 6.e (6.5) do PO, e que é a seguinte:

Designação do Eixo Prioritário do PO	PI	Fundo	Montante Fundo PR (euros)
("Afirmar a sustentabilidade dos territórios (CONSERVAR)")	6.e	FEDER	70.000.000

A proposta de cada PARU, considerado individualmente, deve ser apresentada assumindo, como referencial *máximo para atribuição dos recursos disponíveis*:

- 80% de acordo com a população residente no Concelho (Censos 2011);
- 20% distribuído de forma igual por cada centro urbano complementar

6. Processo de decisão

6.1 A responsabilidade de avaliação dos PARU é da Autoridade de Gestão.

6.2 Os PARU são aprovados na sequência de um processo de seleção concorrencial, não havendo alocações financeiras pré-definidas, tendo por limite o envelope financeiro global constante do ponto 5 do presente aviso, *bem como referencial máximo identificado no mesmo ponto*.

6.3 A seleção é feita com base em princípios inscritos no Programa Operacional e que ponderam os indicadores e as metas inscritas nos PO, a razoabilidade e proporcionalidade do investimento proposto, as características socio-funcionais do espaço a intervir, a coerência e articulação das intervenções previstas com outros instrumentos de promoção da revitalização urbana, e assegurem uma dimensão crítica que permita a obtenção de

impactes relevantes da intervenção na redensificação da população urbana e no desenvolvimento urbano sustentável, em matéria de qualidade ambiental e urbanística.

6.4 Constituem fatores de exclusão deste processo de seleção as propostas de PARU que não assentem em ARU delimitadas ou em processo de delimitação, ou seja, entende-se por início do processo, os procedimentos adequados para a elaboração da proposta de delimitação, que será posteriormente aprovada pela Assembleia Municipal. Em síntese, é necessário haver deliberação de aprovação, pela Câmara Municipal, da proposta de delimitação da(s) ARU(s), devidamente fundamentada, nos termos do nº 2 do artigo 13º da Lei nº 32/2012, de 14 de agosto.

6.5. O processo de avaliação envolve duas fases.

A primeira fase compreende a análise global de coerência e qualidade do PARU, tendo presente a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial já reconhecida e a ambição proposta em matéria de investimento, metas e resultados, monitorização e avaliação.

Corresponde assim a uma apreciação qualitativa e é classificada com base na grelha seguinte:

		B. Qualidade Global do PARU, incluindo dos mecanismos de monitorização e avaliação		
		Boa	Suficiente	Insuficiente
A. Coerência com os objetivos do PO e com a EIDT reconhecida	Boa	Boa	Suficiente	Insuficiente
	Suficiente	Boa	Suficiente	Insuficiente
	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente

A avaliação será feita de acordo com a seguinte metodologia:

A - Coerência com os objetivos do PO e com a EIDT reconhecida

A avaliação desta dimensão integra os aspetos seguintes:

– Coerência com a EIDT reconhecida;

- Coerência com as propostas do PO e integração nos Instrumentos de Gestão territorial em vigor;
- Coerência com os objetivos do PO;
- Contributo para os indicadores do PO;

B - Qualidade Global do PARU, incluindo os mecanismos de monitorização e avaliação

A avaliação desta dimensão integra os aspetos seguintes:

- Coerência da abordagem proposta face à natureza do espaço a intervir (centro histórico, zona ribeirinha, espaços industriais abandonadas);
- Coerência interna do PARU

Esta avaliação é feita pela Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional em articulação com as Direções de Serviços de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento do Território da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro.

Após a conclusão da avaliação, haverá lugar à notificação a todos os Municípios proponentes das conclusões da análise, em sede de audiência prévia dos interessados.

Uma apreciação de “insuficiente” determina a revisão estrutural integral da candidatura, observando os termos da decisão da Autoridade de Gestão, sendo aí igualmente definidos os termos e prazos para a apresentação da candidatura revista.

As candidaturas com parecer de apreciação de “Boa” e “Suficiente” passam à segunda fase.

A segunda fase corresponde à negociação da configuração e razoabilidade dos investimentos, dos compromissos em termos de metas e resultados, e da capacidade de concretização do PARU. É realizada pela Autoridade de Gestão do Programa Regional com o Município respetivo, *tendo em conta as regras e os limites previstos no ponto 5.*

A decisão final de aprovação dos PARU por parte da Autoridade de Gestão do PO inclui:

- a) Os montantes e o calendário dos financiamentos;
- b) Os compromissos assumidos em termos de investimentos, metas e resultados;

- c) Os instrumentos e mecanismos de liderança, participação, prestação de contas, acompanhamento, supervisão, monitorização, avaliação e auditoria;
- d) Eventuais condicionantes da decisão.

7. Período para Apresentação de Candidaturas

As candidaturas ao PARU poderão ser apresentadas no prazo de 90 dias, contados a partir do dia seguinte ao da publicação deste Aviso e às 18 horas de dia 1 de abril de 2016.

A data e a hora de entrada das candidaturas são as do registo que comprova a submissão do correspondente formulário no Balcão 2020.

8. Calendário de análise e decisão

O prazo limite para a decisão e publicação da aprovação dos PARU observa o disposto no nº.1 do artigo 20º. do Decreto-Lei nº. 159/2014, de 27 de outubro.

Coimbra, 10 de maio 2016

A Presidente da Comissão Diretiva do PO Regional do Centro - Centro2020

Profª. Doutora Ana Abrunhosa

ANEXO III – Distribuição da dotação financeira

Dotação total prevista no Aviso N.º CENTRO-16-2016-01 para todos os municípios: 70 000 000€



Município	População Residente 2011 (Nº)	População Residente 2011 (%)	Variável fixa (20%)	Variável População Residente (80%)	FEDER 85%	Município 15%	TOTAL DE INVESTIMENTO A INCLUIR NO PARU
Aguiar da Beira	5.473	0,67%	205.882 €	376.472 €	582.354 €	102.768 €	685.123 €
Albergaria-a-Velha	25.252	3,10%	205.882 €	1.737.012 €	1.942.894 €	342.864 €	2.285.758 €
Alcanena	13.868	1,70%	205.882 €	953.940 €	1.159.822 €	204.674 €	1.364.496 €
Almeida	7.242	0,89%	205.882 €	498.156 €	704.039 €	124.242 €	828.281 €
Alvaiázere	7.287	0,90%	205.882 €	501.252 €	707.134 €	124.788 €	831.922 €
Anadia	29.150	3,58%	205.882 €	2.005.144 €	2.211.027 €	390.181 €	2.601.208 €
Ansião	13.128	1,61%	205.882 €	903.037 €	1.108.920 €	195.692 €	1.304.611 €
Arganil	12.145	1,49%	205.882 €	835.419 €	1.041.302 €	183.759 €	1.225.061 €
Arruda dos Vinhos	13.391	1,64%	205.882 €	921.128 €	1.127.011 €	198.884 €	1.325.895 €
Batalha	15.805	1,94%	205.882 €	1.087.180 €	1.293.063 €	228.188 €	1.521.250 €
Belmonte	6.859	0,84%	205.882 €	471.811 €	677.693 €	119.593 €	797.286 €
Bombarral	13.193	1,62%	205.882 €	907.508 €	1.113.391 €	196.481 €	1.309.871 €
Cadaval	14.228	1,75%	205.882 €	978.703 €	1.184.585 €	209.044 €	1.393.630 €
Carregal do Sal	9.835	1,21%	205.882 €	676.521 €	882.404 €	155.718 €	1.038.122 €
Castanheira de Pêra	3.191	0,39%	205.882 €	219.500 €	425.382 €	75.067 €	500.449 €
Castro Daire	15.339	1,88%	205.882 €	1.055.125 €	1.261.008 €	222.531 €	1.483.539 €
Celorico da Beira	7.693	0,94%	205.882 €	529.179 €	735.062 €	129.717 €	864.778 €
Condeixa-a-Nova	17.078	2,10%	205.882 €	1.174.746 €	1.380.629 €	243.640 €	1.624.269 €
Constância	4.056	0,50%	205.882 €	279.001 €	484.883 €	85.568 €	570.450 €
Estarreja	26.997	3,32%	205.882 €	1.857.046 €	2.062.928 €	364.046 €	2.426.974 €
Ferreira do Zêzere	8.619	1,06%	205.882 €	592.876 €	798.758 €	140.957 €	939.716 €
Figueira de Castelo Rodrigo	6.260	0,77%	205.882 €	430.607 €	636.490 €	112.322 €	748.811 €
Figueiró dos Vinhos	6.169	0,76%	205.882 €	424.348 €	630.230 €	111.217 €	741.447 €
Fornos de Algodres	4.989	0,61%	205.882 €	343.179 €	549.061 €	96.893 €	645.954 €
Góis	4.260	0,52%	205.882 €	293.033 €	498.915 €	88.044 €	586.959 €
Idanha-a-Nova	9.716	1,19%	205.882 €	668.336 €	874.218 €	154.274 €	1.028.492 €
Lourinhã	25.735	3,16%	205.882 €	1.770.236 €	1.976.119 €	348.727 €	2.324.845 €
Lousã	17.604	2,16%	205.882 €	1.210.928 €	1.416.811 €	250.025 €	1.666.836 €
Mação	7.338	0,90%	205.882 €	504.760 €	710.642 €	125.407 €	836.050 €
Manteigas	3.430	0,42%	205.882 €	235.940 €	441.822 €	77.969 €	519.791 €
Mealhada	20.428	2,51%	205.882 €	1.405.183 €	1.611.065 €	284.306 €	1.895.371 €
Mêda	5.202	0,64%	205.882 €	357.831 €	563.713 €	99.479 €	663.192 €
Mira	12.465	1,53%	205.882 €	857.431 €	1.063.314 €	187.644 €	1.250.957 €
Miranda do Corvo	13.098	1,61%	205.882 €	900.974 €	1.106.856 €	195.328 €	1.302.183 €
Montemor-o-Velho	26.171	3,21%	205.882 €	1.800.227 €	2.006.110 €	354.019 €	2.360.129 €
Mortágua	9.607	1,18%	205.882 €	660.838 €	866.720 €	152.951 €	1.019.671 €
Murtosa	10.585	1,30%	205.882 €	728.112 €	933.994 €	164.822 €	1.098.816 €
Nelas	14.037	1,72%	205.882 €	965.565 €	1.171.447 €	206.726 €	1.378.173 €
Oleiros	5.721	0,70%	205.882 €	393.531 €	599.413 €	105.779 €	705.192 €
Oliveira de Frades	10.261	1,26%	205.882 €	705.825 €	911.707 €	160.889 €	1.072.596 €
Oliveira do Bairro	23.028	2,83%	205.882 €	1.584.030 €	1.789.912 €	315.867 €	2.105.779 €
Pampilhosa da Serra	4.481	0,55%	205.882 €	308.235 €	514.117 €	90.727 €	604.844 €
Pedrógão Grande	3.915	0,48%	205.882 €	269.302 €	475.184 €	83.856 €	559.040 €
Penacova	15.251	1,87%	205.882 €	1.049.072 €	1.254.955 €	221.463 €	1.476.417 €
Penalva do Castelo	7.956	0,98%	205.882 €	547.270 €	753.153 €	132.909 €	886.062 €
Penamacor	5.682	0,70%	205.882 €	390.848 €	596.731 €	105.305 €	702.036 €
Penela	5.983	0,73%	205.882 €	411.553 €	617.436 €	108.959 €	726.395 €
Pinhel	9.627	1,18%	205.882 €	662.214 €	868.096 €	153.193 €	1.021.289 €
Porto de Mós	24.342	2,99%	205.882 €	1.674.416 €	1.880.298 €	331.817 €	2.212.116 €
Proença-a-Nova	8.314	1,02%	205.882 €	571.896 €	777.778 €	137.255 €	915.033 €
Sabugal	12.544	1,54%	205.882 €	862.866 €	1.068.748 €	188.603 €	1.257.350 €
Santa Comba Dão	11.597	1,42%	205.882 €	797.724 €	1.003.606 €	177.107 €	1.180.714 €
São Pedro do Sul	16.851	2,07%	205.882 €	1.159.132 €	1.365.014 €	240.885 €	1.605.899 €
Sardoal	3.939	0,48%	205.882 €	270.952 €	476.835 €	84.147 €	560.982 €
Sátão	12.444	1,53%	205.882 €	855.987 €	1.061.869 €	187.389 €	1.249.258 €
Sertão	15.880	1,95%	205.882 €	1.092.339 €	1.298.222 €	229.098 €	1.527.320 €
Sever do Vouga	12.356	1,52%	205.882 €	849.934 €	1.055.816 €	186.320 €	1.242.136 €
Sobral de Monte Agraço	10.156	1,25%	205.882 €	698.602 €	904.484 €	159.615 €	1.064.099 €
Soure	19.245	2,36%	205.882 €	1.323.808 €	1.529.690 €	269.945 €	1.799.636 €
Tábua	12.071	1,48%	205.882 €	830.329 €	1.036.212 €	182.861 €	1.219.072 €
Tondela	28.946	3,56%	205.882 €	1.991.112 €	2.196.994 €	387.705 €	2.584.699 €
Trancoso	9.878	1,21%	205.882 €	679.479 €	885.361 €	156.240 €	1.041.602 €
Vagos	22.851	2,81%	205.882 €	1.571.854 €	1.777.737 €	313.718 €	2.091.455 €
Vila Nova da Barquinha	7.322	0,90%	205.882 €	503.659 €	709.542 €	125.213 €	834.755 €
Vila Nova de Paiva	5.176	0,64%	205.882 €	356.042 €	561.924 €	99.163 €	661.088 €
Vila Nova de Poiares	7.281	0,89%	205.882 €	500.839 €	706.721 €	124.716 €	831.437 €
Vila Velha de Ródão	3.521	0,43%	205.882 €	242.199 €	448.082 €	79.073 €	527.155 €
Vouzela	10.564	1,30%	205.882 €	726.667 €	932.549 €	164.568 €	1.097.117 €
total	814.106	100,00%	14.000.000 €	56.000.000 €	70.000.000 €	12.352.941 €	82.352.941 €

TOTAL FEDER



ANEXO IV – Planta das ARUs e das zonas prioritárias

LEGENDA

Limite da ARU





-  Centro Histórico de Manteigas
-  Frente Ribeirinha do Rio Zêzere e Área de Atividades Económicas

Zonas Prioritárias Alvo no Âmbito do PARU



-  Centro Histórico
-  (a) Frente Ribeirinha do Zêzere / (b) Zona Industrial Abandonada

Intervenções



Edifícios

-  1 Ed-Pub_1 - P1. Reabilitação do Centro de Inovação Social
-  2 Ed_Pub_2 - P2. Requalificação do Posto de Turismo e Envolvente
-  3 Ed_Pub_3 - P3. Reabilitação de Pavilhões Industriais Abandonados na ALEL
-  4 Ed_Pub_4 - P5. Requalificação da Antiga Casa do Povo

Espaço Público

-  1 Esp_Pub_1 - P4. Criação de Praça Central
-  2 Esp_Pub_2 - P8. Requalificação do Ribeiro da Vila

Espaços Verdes Urbanos

-  1 Esp_VU_1 - P6. Parque Botânico da Fábrica do Rio
-  2 Esp_VU_2 - P7. Passadiço do Zêzere



Câmara Municipal de Manteigas
O Coração da Serra da Estrela

Plano de Delimitação da Área de Intervenção do PARU

Data

Junho 2016



0 45 90 180 270 360 Metros



N